

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Tanel Ruusmaa

**VAIDLUSTAMISVÕIMALUSED PLANEERIMISMENETLUSES ENNE
PLANEERINGU KEHTESTAMIST**

Magistritöö

Juhendaja
LL.M. Kaarel Relve

Tartu
2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Kaebeõiguse alused planeerimismenetluses ja planeerimisotsuste olemus	6
1.1 Populaarkaebus planeerimismenetluses	8
1.2 Subjektiivsete õiguste riive	10
1.3 Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus	14
1.4 Kaebeõigus vaidemenetluse korras	17
1.5 Planeerimisotsuste õiguslik olemus	19
2. Planeerimismenetluse olemus ja vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses	25
2.1 Planeerimismenetluse olemus	26
2.2 Planeerimismenetluses osalevad isikud	28
2.3 Planeeringu algatamine ja koostamine	30
2.4 Algatatud planeeringutest informeerimine ja isikute kaasamine	35
2.5 Planeeringu kooskõlastamine	38
2.6 Naaberkinnisasjade omanike nõusolek	42
2.7 Ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek	43
2.8 Keskkonnamõju strateegiline hindamine planeerimismenetluses	46
2.9 Planeeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek	49
2.10 Planeerimismenetluse peatamine	54
2.11 Planeeringu kehtestamine, vaidlustamine ja kehtetuks tunnistamine	56
Kokkuvõte	58
Summary	61
LÜHENDID	63
KASUTATUD KIRJANDUS	64
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	66
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	66

SISSEJUHATUS

Ruumiline planeerimine on ressursimahukas tegevus, mille eesmärgiks on leida kõiki osapooli võimalikult suurel määral rahuldavad lahendused tervikliku ja jätkusuutliku elukeskkonna loomiseks teatud maa-alal. Kuna planeeringust huvitatud isikud lähtuvad tihti planeeringute koostamisel väga kitsast ärihuvist, toob see sageli kaasa huvide konflikti, kus vastanduvad planeeringust huvitatud isiku huvid üheltpoolt ning avalikkuse ja puudutatud isikute huvid teiselt poolt. Seetõttu tuleb planeerimismenetluse käigus planeerimismenetluse läbiviijal leida erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestav tasakaalustatud lahendus. Alati ei pruugi aga see õnnestuda ning seetõttu tekivad planeeringust huvitatud isikute vahel vaidlused. Planeeringute vaidlustamise korral võivad olla aga tõsised tagajärjed: kulutatud on planeerimismenetluses palju raha, ehitamine lükkub edasi senikaua, kuni kestab kohtumenetlus, investeering kaotab planeeringu pikaajalise peatamise tõttu mõtte jne.

PS¹ §-s 14 ning § 15 lõikes 1 väljendatud põhimõtte kohaselt on õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusmõistmisele isikute põhiõiguseks. Tsiteeritud põhimõtte nõuab ühtlasi, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.² PlanS³ § 26 lõike 1 kohaselt on igal isikul õigus vaidlustada planeeringu kehtestamise otsus, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega on igal isikul võimalus vaidlustada planeeringu kehtestamise otsus, kuid PlanS ei näe otsesõnu ette vaidlustamise võimalust planeerimismenetluse varasemates etappides. Seetõttu tekib küsimus, kas enne planeeringu kehtestamist on võimalik vaidlustada planeerimismenetluse erinevate etappide käigus sooritatavaid toiminguid ning antavaid haldusakte.

Eeltoodud põhjusel ning samuti seetõttu, et kõnealune teema on Eesti õiguskirjanduses vaid väga vähest kajastamist leidnud, arvab käesoleva töö autor, et planeerimismenetluse erinevates etappides sooritatud toimingute ning antavate haldusaktide vaidlustamise võimalused väärivad põhjalikumat uurimist. Teemale lisab aktuaalsust seegi, et Vabariigi Valitsus on võtnud endale

¹ RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.

² M. Ernits. PõhiS § 15/1.2. – E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

³ RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.

koalitsioonilepinguga ülesandeks ehitus- ja planeerimisalase regulatsiooni korrastamise⁴ ning selle ülesande täitmiseks on Justiitsministeeriumis moodustatud töögrupp, kes on oma analüüsis⁵ leidnud, et tulevases PlanS-is tuleks kehtestada haldusorganile teatud otsuste vastuvõtmise kohustus haldusaktiga, kuna üksikisikule ei ole selge, mis on haldusorgani poolt planeerimismenetluses vastu võetud otsuste õiguslik tähendus ning millal on tal võimalik haldusorgani otsused vaidlustada. Justiitsministeerium esitas käesoleva aasta veebruaris PlanS-i eelnõu⁶ Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemi kaudu arvamuse avaldamiseks ministeeriumitele ja avalikkusele. Võrreldes kehtiva PlanS-i redaktsiooniga ei ole ka PlanS-i eelnõus selgelt välja toodud planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist tehtavate otsuste õiguslikku tähendust ja nende vaidlustamise võimalusi.

Töö põhieesmärgiks on välja selgitada, milliseid planeeringu algatamise õigust omava haldusorgani poolt vastu võetud otsuseid ning millisel alusel on võimalik planeerimismenetluses osalevatel isikutel vaidlustada planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist. Samuti uuritakse otsuste, mis lõpetavad planeerimismenetluse enne planeeringu kehtestamist, õiguslikku olemust ning nende vaidlustamise võimalusi. Töös ei käsitleta protesti esitamise õigust haldusorgani poolt planeerimismenetluses. Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks on esmalt vaja analüüsida, millised on planeerimismenetluses osalevate isikute vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses. Seejärel tuleb välja selgitada, milliseid toiminguid ning otsuseid planeerimismenetluse läbiviijad konkreetses menetlusetappides teevad. Samuti tuleb eesmärkide saavutamiseks välja selgitada planeerimismenetluse käigus planeeringu läbiviija poolt vastu võetud otsuste õiguslik olemus, kuna sellest sõltub otseselt otsuste vaidlustatavus.

Kuna PlanS ei näe otsesõnu ette erinevate planeerimismenetluse etappide käigus planeerimismenetluse läbiviija poolt sooritatavate menetlustoimingute ja antavate haldusaktide vaidlustamise võimalust enne planeeringu kehtestamist, siis püstitab autor järgmise hüpoteesi: isikute vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist ei taga planeerimismenetluses osalevate isikute huvide efektiivset õiguskaitset planeerimismenetluses.

⁴ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015, punkt 16, alapunkt d.

⁵ Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs, lk 26.

⁶ Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu juurde seisuga 21.02.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eelnaud.valitsus.ee>.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse kaebeõiguse aluseid planeerimismenetluses, s.h. keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse aluseid ja antakse ülevaade haldusakti ning menetlustoimingu vaidlustamise võimalustest. Teises peatükis analüüsitakse planeeringu läbiviija poolt vastu võetud otsuste õiguslikku olemust ning samuti vaidlustamise võimalusi planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist. Samuti selgitatakse välja PlanS-is kasutatud mõistete huvitatud isik, puudutatud isik ja avalikkus sisu ning puudutatakse lühidalt ka planeerimismenetluse olemust.

Töö eesmärkide saavutamiseks on autor kasutanud peamiselt analüüsivat meetodit, vähemal määral ka võrdlevat meetodit. Kuna käesoleva töö põhiteemat ei ole õiguskirjanduses eriti käsitletud, siis oli teemakohast õiguskirjandust võimalik töö allikmaterjalina kasutada vaid väheses mahus. Autor on töö koostamisel analüüsinud peamiselt kohtupraktikat, eelkõige asjakohaseid Riigikohtu lahendeid.

1. Kaebeõiguse alused planeerimismenetluses ja planeerimisotsuste olemus

PS § 15 lõike 1 esimese lause kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See säte kujutab endast üldist kohtutee garantiid.⁷ Üldise kohtusse pöördumise kaitseala ei piirdu üksnes põhiseaduses toodud põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõik põhiseadusest alamal seisvad subjektiivsed õigused sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.⁸ Riigikohus on 30. oktoobri 2003. a määruses märkinud, et halduskohtusse pöördumise õigus on tagatud igale isikule, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhtes avaliku võimu kandja poolt.⁹

Kohtusse pöördumise õigus ei ole siiski piiramatult. Eestis on seadusandja seadnud kaebeõiguse teostamisele piirid. Nagu PS §-st 15 nähtub, on seadusandja õiguspoliitilise valiku tegemisel lähtunud subjektiivse õiguskaitse süsteemist. See tähendab, et kohtule kaebuse esitamisel peab isik väitma tema enda õiguste rikkumist, tal peab olema otsene puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga, sest kohtusse pöördumine on tagatud üksnes isiku subjektiivsete õiguste rikkumise korral.

Võimalik on ka teistsugune lähenemine. Objektiivse õiguskaitse süsteemi kohaselt saab isik kohtu poole pöörduda sõltumata sellest, kas ja kuidas haldusakt või toiming teda ennast puudutab, see tähendab, et kaebeõiguse teostamiseks piisab avaliku huvi olemasolust.¹⁰ Isikul on õigus kohtu poole pöörduda vaatamata sellele, kas tema enda õigused ja huvid on puudutatud või mitte. Kaebuse esitamist avaliku huvi kaitseks nimetatakse populaarkaebuseks¹¹ ehk *actio popularis* eks.

Nagu juba eelpool märgitud, põhineb kehtiva õiguse kohaselt Eestis kaebeõigus üldjuhul subjektiivse õiguse rikkumisel, kuid planeerimismenetluses on haldusorgani tegevuse vaidlustamiseks erandina lubatud kohtutele esitada kaebus avalikes huvides ehk populaarkaebus.

⁷ R. Alexy. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 14.

⁸ M. Ernits. PõhiS § 15/2.1.1.

⁹ RKHKm 30.10.2003, 3-3-1-68-03.

¹⁰ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanäasjades. - Juridica 2004, nr 1, lk 21.

¹¹ Populaarkaebuse kohta vt. täpsemalt A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus. Tartu 1937, lk 213-215.

Populaarkaebuse esitamise võimalus on sätestatud PlanS § 26 lõikes 1, kuid seda üksnes planeeringu kehtestamise otsuse osas. Seetõttu tekib küsimus, kas lisaks planeeringu kehtestamise otsusele on ka teisi planeerimismenetluses vastu võetavaid otsuseid ning tehtavaid toiminguid iseseisvalt võimalik vaidlustada populaarkaebuse vormis või on kaebuse esitamine lubatud üksnes isiku subjektiivsete õiguste rikkumise korral.

HKMS¹² § 44 lõiked 2 ja 3 osutavad võimalusele kaebeõigust eriseadusega laiendada nii isikute kui ka materiaalõiguslikes suhetes õigusvõimeta ühenduste puhul.¹³ HKMS §-ga 292 on seadusandja sätestanud kaebeõiguse keskkonnaküsimustega tegelevatele valitsusvälistele organisatsioonidele. Tegemist on kitsalt ja konkreetselt piiritletud kaebeõigusega. Teistes valdkondades tegutsevate valitsusväliste organisatsioonide osas ei ole HKMS-is ega teistes seadustes kaebeõiguse erisusi sätestatud. Eeltoodust tulenevalt vajab selgitamist, millistel alustel on keskkonnaorganisatsioonidel planeerimismenetluses kaebeõigus.

HMS¹⁴ § 71 lõike 1 kohaselt on isikul võimalik esitada haldusorganile vaie, kui haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Samas ei sisalda PlanS normi, mis viitaks planeerimismenetluse käigus antud haldusaktide või tehtud menetlustoimingute vaidlustamise võimalusele vaidemenetluses. Seega vajab analüüsimist küsimus, kas isikul on oma õiguste kaitseks võimalik esitada planeerimismenetluse läbiviijale vaie või on isikul võimalik pöörduda üksnes kohtusse.

Kõigis planeeringu koostamise etappides alates planeeringu koostamise algatamisest kuni lõpetades planeeringu kehtestamisega võtab planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan vastu mitmeid ulatusliku diskretsiooniruumiga haldusaktina vormistatud planeerimisotsuseid. Enne planeerimisotsuste vastuvõtmist tuleb planeerimismenetluse läbiviijal teha ka suurel hulgal menetlustoiminguid, mis puudutavad samuti planeerimismenetluses osalevate isikute huve ning õigusi. Kuna planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani otsuste iseseisva vaidlustamise võimalus sõltub asjaolust, kas otsuse näol on tegemist menetlustoiminguga või haldusaktiga, siis

¹² RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 28.12.2011, 1.

¹³ Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskiri eelnõu (755 SE) juurde seisuga 06.05.2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 14.

¹⁴ RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

antakse töö paremaks mõistmiseks ülevaade ka haldusakti ning menetlustoimingu õiguslikust olemusest ning nende vaidlustamise võimalusest.

1.1 Populaarkaebus planeerimismenetluses

HKMS § 44 lõike 1 kohaselt võib isik muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul. Seega on eriseadusega võimalik HKMS-is sätestatud kaebeõigust laiendada ning ette näha võimalus pöörduda kohtusse ka juhul, kui isiklikult tema enda õigusi ja vabadusi teatud tegu või otsus ei riku. Populaarkaebuse esitamise võimalus planeerimismenetluses on sätestatud PlanS § 26 lõikes 1. PlanS § 26 lõike 1 järgi pole kohtusse pöördumise aluseks üksnes isikute õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, vaid nimetatud säte annab selgesõnalise võimaluse kohtusse pöördumiseks ka isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. PlanS § 26 lõikest 1 ilmneb, et kohtusse pöördumise õigus kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks on isikul kahel juhul: 1) kui ta leiab, et planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga; 2) kui selle planeeringu kehtestamise otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega võib PlanS § 26 lõike 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse peale kaebuse esitada nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides.

HKMS sätestab küll võimaluse esitada populaarkaebust, kuid populaarkaebuse menetlusõiguslikud küsimused ei ole eraldi reguleeritud HKMS-is ega üheski teises seaduses. Riigikohtu hinnangul tuleb ka populaarkaebusele kohaldada halduskohtumenetluse põhimõtteid ja sätteid, arvestades seda liiki kaebuste iseärasustega.¹⁵

Riigikohus on 10. novembri 2009. a otsuses märkinud, et populaarkaebuse esitamise eelduseks on avalike huvide riive. Populaarkaebuse eesmärgiks ei ole kolmandate isikute erahuvide kaitse. Ka populaarkaebuse korral peab kaebaja välja tooma vaidlustatava haldusakti väidetava õigusvastasuse alused, osutades sealhulgas õigusvastaselt kahjustatud avalikule huvile. Avalikes huvides esitatud kaebuse menetlemisel ei saa kohus iseseisvalt kontrollida, kas vaidlustatud haldusakt rikub kaebaja subjektiivseid õigusi või avaldab olulist ja reaalselt mõju kaebaja

¹⁵ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.

huvidele, kui seda pole kaebuses väidetud.¹⁶ Seega peab populaarkaebuse esitanud isik kaebuse esitamisel põhjendama, miks riivab kehtestatud planeering avalikke huve ja millist õigusakti sätet planeeringu menetlemisel või kehtestamisel on avalikkuse kahjuks rikutud. Üksnes haldusakti õiguspärasus ei saa olla piisavaks avalikuks huviks. Kohtud on lugenud planeerimismenetluses avalikuks huviks näiteks parema parkimise korraldamise kui ka sujuva ja hästi planeeritud liikluskorralduse. Kuna PlanS ei sätesta alust kaebuse esitamiseks teise isiku õiguste kaitseks, siis saab asuda seisukohale, et kolmandate isikute erahuvide kaitseks ei ole võimalik kaebust kohtule esitada. Kohus peab populaarkaebuse menetlemisel välja selgitama, kas kaebus on esitatud avalikes huvides või kolmandate isikute erahuvides. Avalik huvi erineb kolmandate isikute erahuvist selle poolest, et see on abstraktne tahe, mida ei saa siduda ühegi üksikisiku ühiskonnaliikme isiklike huvidega.¹⁷ Kolmandate isikute huvi on seotud reeglina isikute enda erahuvidega.

Riigikohtu kohtunik I. Koolmeister on eriarvamuses Riigikohtu 19. mai 2008. a otsuse kohta märkinud, et kohus saab populaarkaebuses esitatud nõuete ulatuses kontrollida üksnes akti kooskõla seadustega, eelkõige planeerimismenetlusele kehtestatud nõuete täitmist. Populaarkaebuse korral on kitsendatud kohtu volitused kontrollida kaalutusõiguse kaalumist ning hinnata, kas akt on piisavalt motiveeritud. Juhul, kui tegemist on populaarkaebusega, ei saa kohus tuletada erahuvisid, mida haldusorgan oleks pidanud kaaluma ja hindama koosmõjus avalike huvidega.¹⁸ Eeltoodust tulenevalt tuleb populaarkaebuse esitamisel eelkõige tugineda planeeringu või planeeringu menetluse mittevastavusele seadusega kehtestatud nõuetele.

Riigikohus on 10. novembri 2009. a ning ka 24. mai 2010. a otsuses märkinud, et võimalik on esitada kaebus samaaegselt ka kahel erineval alusel, s.o subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu ja populaarkaebusena, kuid need erinevad alused ja kaebuse osad peavad olema piiritletud ja eristatavad.¹⁹ Seega tuleb kaebajal kaebuses selgelt välja tuua, kuidas rikub planeeringu kehtestamise otsus isiku subjektiivseid õigusi või kuidas ning milliseid avalikke huve on otsusega riivatud.

¹⁶ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.

¹⁷ P. Sarv. Kaebeõigusest avalike huvide kaitseks. – MaksuMaksja, 2007, nr 5, lk 40.

¹⁸ RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.

¹⁹ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08 ja RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10.

Kuigi PlanS § 26 lõige 1 lubab kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks esitada populaarkaebuse, ei ole teisi planeerimisotsuseid ega menetlustoiminguid iseseisvalt võimalik vaidlustada populaarkaebuse vormis, kuna seaduses ei ole otsesõnu sellist võimalust sätestatud. Avalikes huvides kohtuspeöördumise keeldu on õiguskirjanduses põhjendatud asjaoluga, et avaliku huvi kaitsmine on avaliku võimu kandjate, mitte üksikisikute ülesanne. Samuti on keelu põhjenduseks toodud asjaolu, et kui iga üksikisik võiks iga haldusakti või menetlustoimingut vaidlustada, saaks igasugune avaliku võimu heakskiitu nõudev tegevus oluliselt takistatud. Lisaks oleks piiramatult kohtukaebedõiguse võimaldamine äärmiselt koormav ka kohtusüsteemile²⁰ ning niigi ajaliselt pikk planeerimismenetlus veniks veelgi pikemaks.²¹

1.2 Subjektiivsete õiguste riive

Kuigi kohtusse peöördumise õigus on kõigi ja igaühe õigus, ei tähenda see, et igaühel on õigus vaidlustada mistahes haldusorgani tegevust või tegevusetust. Kuni 01. jaanuarini 2012. a kehtinud HKMS-i²² § 7 lõike 1 kohaselt võis kaebusega kohtusse peöörduda isik, kes leidis, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Tuvastamiskaebuse võis esitada isik, kellel oli selleks põhjendatud huvi. 01. jaanuaril 2012. a jõustunud HKMS-i § 44 lõike 1 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse peöörduda isik üksnes oma õiguste kaitseks. HKMS-i eelnõu seletuskirja kohaselt on kaebedõiguse eeldus sõnastatud selliselt, et see laieneb kõikidele kaebuse liikidele, ka tuvastamiskaebusele.²³ Seega on 01. jaanuaril 2012. a jõustunud HKMS-is jäänud varem kehtinud põhimõtte juurde, mille kohaselt on kaebuse esitamise õigus jätkuvalt seotud vajadusega kaitsta isiku subjektiivseid õigusi.

Keskkonnaalase subjektiivse õiguse käsitus halduskohtupraktikas lähtub subjektiivse avaliku õiguse kontseptsioonist. Kuna planeerimisõigus on tihedalt seotud keskkonnaõiguse valdkonnaga, tuleb ka planeeringutega seotud menetlustes lähtuda subjektiivse avaliku õiguse kontseptsioonist. Halduskohtusse peöördumise korral on subjektiivse avaliku õiguse rikkumine

²⁰ 2011. a esimese poolaasta statistika kohaselt oli haldusasjade lahendamisele kulunud keskmine aeg 134 päeva. www.kohus.ee.

²¹ P. Sarv. Kaebedõigusest avalike huvide kaitseks, lk 41.

²² RT I 1999, 31, 425 ... RT 28.11.2011, 2.

²³ Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskiri eelnõu (755 SE) juurde seisuga 06.05.2010, lk 14.

kaebuse esitamise eelduseks ning seega halduskohtusse pöördumise peamiseks aluseks.²⁴ Subjektiivse õiguse all mõistetakse õigussuhete subjektile õigusnormiga antud õigustust nõuda oma huvide realiseerimisel teistelt isikutelt kindlat käitumist või sellest hoidumist. Subjektiivne avalik õigus on subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist, sh nõuda riigilt meetmete võtmist kolmandate isikute tegevuse ohjamiseks.²⁵ Riigikohus on 20. detsembri 2001. a määruses nimetanud subjektiivsete avalike õiguste allikana põhiõigusi, seadusi ja muid õigustloovaid akte, haldusakte ja halduslepinguid.²⁶

Isiku subjektiivsete õiguste kaitse efektiivsus sõltub halduskohtusse esitatavast taotlusest. HKMS § 37 lõike 2 punktide 1-6 kohaselt võib kaebusega nõuda haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus), haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamiskaebus), haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist (keelamiskaebus), avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (hüvitamiskaebus), haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus) või haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus). Seega on isikul, kes leiab, et planeerimismenetluses planeeringu läbiviija poolt antud haldusakt või menetlustoiming on rikkunud tema subjektiivseid õigusi, võimalik halduskohtule esitada tühistamiskaebus, heastamiskaebus või tuvastamiskaebus. Planeerimismenetluses planeeringu läbiviija poolt haldusakti andmisest või menetlustoimingute tegemisest keeldumise korral on isikul õigus esitada kohustamiskaebus. Planeerimismenetluses haldusakti andmise või menetlustoimingute tegemise keelamiseks on isikul võimalik esitada keelamiskaebus.

Kaebuse esitamisel oma subjektiivsete õiguste kaitseks tuleb kaebajal kaebuses välja tuua asjaolud, mis viitavad isiku konkreetsete subjektiivsete õiguste võimalikule rikkumisele vaidlustatud haldusaktiga või toiminguga. Riigikohus on mitmes oma otsuses rõhutanud, et kaebuse esitaja ei pea kaebuses kvalifitseerima rikutud õigust ega viitama seaduse või muu õigustloova akti sättele, millest rikutud õigus tuleneb.²⁷ Piisav on, kui kaebuse esitaja rikkumist usutavalt väidab, nimetades põhjused, miks ta peab haldusakti või toimingut oma õigusi

²⁴ K. Vaarmari. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007, nr 7, lk 450.

²⁵ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Juura 1995, lk 51.

²⁶ RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.

²⁷ K. Merusk. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, sine anno, lk 93-94.

rikkuvaks. Põhjused koosnevad eelkõige asjaoludest, mis kaebaja arvates õigusrikkumiseni viivad.²⁸ Riigikohus on 22. juuni 1999. a otsuses märkinud, et tegevuse peale kaebuse esitamisel peab kaebaja kaebuses märkima, milliseid konkreetseid toiminguid ta silmas peab.²⁹

Subjektiivse avaliku õiguse rikkumise tõendamine on lihtsustatud koormavate haldusaktide adressaatidel tühistamiskaebustes. 7. märtsi 2002. a otsuses märgib Riigikohus, et täpsemalt piirab subjektiivset õigust selline haldusakt, mis keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.³⁰ Riigikohus on 20. detsembri 2001. a otsuses märkinud, et õigusvastane kohustuste või keeldude kehtestamine haldusaktiga rikub alati haldusakti adressaadi õigusi.³¹ Seega koormavate haldusaktide peale tühistamiskaebuse esitamisel piisab kaebuse esitajal subjektiivse avaliku õiguse rikkumise tõendamiseks sellest, kui ta kaebuses nimetab põhjused, miks ta peab haldusakti või toimingut oma õigusi rikkuvaks.

Kuna kohtusse pöördumine on tagatud üldjuhul ainult isiku enda õiguse rikkumise korral, peab isik usutavalt väitma enda õiguste rikkumist. Riigikohus on 23. märtsi 2005. a otsuses märkinud, et kaebeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab.³² Seega reeglina ei laiene kaebuse esitamise õigus olukordadele, kus isiku enda huvid ja õigused küll vahetult riivatud ei ole, kuid ta soovib kaebust esitada kolmandate isikute subjektiivsete õiguste kaitseks või avalikes huvides.³³ Samale järeldusele on jõudnud ka Riigikohus 1. septembri 2005. a ning 8. septembri 2005. a otsuses.³⁴

Riigikohus on 19. märtsi 2012. a määruses märkinud, et kui kaebus esitatakse motiivil, et vaidlustatava haldusaktiga või menetlustoiminguga on rikutud kaebaja subjektiivseid õigusi, kontrollib kohus haldusakti või menetlustoimingu õiguspärasust üksnes osas, milles see rikub kaebaja õigusi. Õiguste rikkumise motiivil esitatud kaebust lahendades ei saa kohus kontrollida

²⁸ M. Ernits. PõhiS § 15/2.1.1.

²⁹ RKHKm 22.06.1999, 3-3-1-30-99.

³⁰ RKHko 07.03.2002, 3-3-1-9-02.

³¹ RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.

³² RKHKm 23.03.2005, 3-3-1-86-04.

³³ W. F. Murphy, C. H. Pritchett. Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th Ed. McGraw-Hill, Inc: New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto. 1986, lk 185.

³⁴ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05 ja RKPJKm 08.09.2005, 3-4-1-12-05.

haldusakti või menetlustoimingu vastavust õigusnormidele, mis ei seonu kaebaja subjektiivsete õigustega.³⁵

Riigikohus on laiendanud keskkonnaasjades kaebeõiguse aluseid. Riigikohus märkis 28. veebruari 2007. a otsuses, et keskkonnaasjades ei saa kaebeõigust sisustada üksnes subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu, vaid kohtusse pöördumise õiguse aluseks võib olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga, kuna keskkonnaasjades ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isiku huvisid mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne.³⁶ Riigikohus on 19. märtsi 2012. a määruses märkinud, et reaalne mõju tähendab muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti või menetlustoimingu ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebajal tuleb näidata, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.³⁷ Seega võib planeerimisasjades isik pöörduda halduskohtusse vaatamata asjaolule, kas tema subjektiivseid õigusi on rikutud või mitte. Piisab sellest, kui tal on puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.

Riigikohtu 19. märtsi 2012. a määruses toodud seisukoha kohaselt ei tuvasta kohus puutumuse motiivil esitatud kaebuse korral kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumist, vaid kontrollib haldusorgani tegevuse vastavust õigusnormidele, mis kaitsevad kaebaja huvisid, eristamata seejuures, kas nendest tuleneb kaebajale ka subjektiivne õigus või mitte. Samuti märkis Riigikohus, et puutumuskaebus ei ole samastatav populaarkaebusega. Puutumuse motiivil esitatud kaebuse lahendamisel ei ole asjakohased avalikku huvi kaitsvad normid, mille võimalikul rikkumisel ei ole puutumust kaebajaga. Samuti ei saa puutumuse motiivil esitatud kaebusega kaitsta kolmandate isikute subjektiivseid õigusi ega huve.³⁸

³⁵ RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.

³⁶ RKHko 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

³⁷ RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.

³⁸ *Ibid.*

1.3 Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus

1. jaanuaril 2012. a jõustunud HKMS-is on ette nähtud keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisused keskkonnaasjades tehtavate otsuste vaidlustamisel. Kuni 2012. aastani kehtinud HKMS ei näinud ette kaebeõiguse erisusi keskkonnaasjades. HKMS-i seletuskirja kohaselt tulenes keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse eriregulatsiooni kehtestamine HKMS-is vajadusest siseriiklikkusse õigusesse üle võtta ÜRO konventsioon keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta³⁹ (nn Århusi konventsioon). Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt on asjast huvitatud üldsuse esindajal, kellel on põhjendatud huvi, või kelle õigusi on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, õigus pöörduda keskkonnaasjades tehtud otsuste materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks kohtusse. Asjast huvitatud üldsusena käsitletakse konventsiooni artikkel 2 lõike 5 kohaselt ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele.

Kuigi kuni 2012. aasta 1. jaanuarini ei sätestanud HKMS keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisusi keskkonnaasjades, on kohtud tuginedes Århusi konventsioonile olnud üsna liberaalsed keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse aktsepteerimisel. Aktsepteeritud on mitme mittetulundusühingu, sihtasutuse ning seltsingu kaebeõigust.⁴⁰ Näiteks on Riigikohus 29. jaanuari 2004. a otsuses tunnustanud mittetulundusühingu kaebeõigust keskkonnaasjades.⁴¹ Samuti on Riigikohus 28. novembri 2006. a otsuses leidnud, et seltsingut, kui VÕS⁴² § 580 määratlusele vastava seltsingulepingu alusel ühise eesmärgi saavutamiseks tegutsevate isikute ühendust saab käsitleda Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 nimetatud asjast huvitatud üldsuse esindajana. Riigikohus rõhutas, et kaebeõigus ei saa olla igal asjast huvitatud isikute ühendusel, vaid üksnes sellisel, mis esindab paljude kohalike elanike seisukohti ning selle ühenduse ja enamiku elanikkonna seisukohad või arvamused peaksid ühte langema ning üldsus peaks ühes või teises vormis sellist ühendust oma esindajana aktsepteerima.⁴³

³⁹ RT II 2001, 18, 89.

⁴⁰ Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskiri eelnõu (755 SE) juurde seisuga 06.05.2010, lk 61.

⁴¹ RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03.

⁴² RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 08.07.2011, 21.

⁴³ RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06.

Nagu eelpool märgitud, sätestab 1. jaanuaril 2012. a jõustunud HKMS keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisused keskkonnaasjades tehtavate otsuste vaidlustamisel. HKMS § 292 lõige 1 sätestab, et keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et nimetatud keskkonnaorganisatsioonil on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Seega ei pea keskkonnaorganisatsioonid HKMS § 292 lõike 1 alusel kaebuse esitamisel tõendama enda õiguste rikkumist. Kaebeõigus tekib ainult keskkonnaorganisatsioonidel, kes vastavad HKMS-is sätestatud tingimustele. HKMS § 292 lõike 2 punktide 1-2 kohaselt on valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks, kellel on õigus vaidlustada keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingut, mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset ning samuti juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Seega sarnaselt Riigikohtu praktikaga on HKMS-i kohaselt planeerimismenetluses tehtavate menetlustoimingute ning vastu võetud haldusaktide vaidlustamisel kaebeõigus mittetulundusühingul, sihtasutusel ning seltsingul, kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset. Lisaks eelnimetatud tingimusele tuleb seltsingul kaebeõiguse omamiseks üldsuse esindajana lisaks esindada ka vähemalt olulise osa kohalike elanike seisukohti. HKMS § 292 lõike 3 kohaselt loetakse keskkonnakaitse edendamiseks ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Vastavalt HKMS § 292 lõikele 4 tuleb keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvesse võtta ühenduse võimekust oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumisel aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi. Seega ei pea keskkonnaorganisatsioon keskkonnaorganisatsiooni kriteeriumitele vastamiseks olema eelnevalt tegutsenud, kuid varem mitte tegutsenud ühenduste puhul tuleb eriti silmas pidada nende suutlikkust oma keskkonnakaitselisi eesmärgi ellu viia.

Eeltoost tuleneb, et kohtutele on jäetud ulatuslik kaalutlusruum hindamaks, kas kaebusega kohtu poole pöördunud ühendus vastab HKMS § 292 lõikes 2 sätestatud tingimustele ning kas ta tegeleb keskkonnakaitse edendamisega või mitte.

HKMS-ist ei leia vastust küsimusele, milliseid keskkonnakaitse valdkonnaga seotud akte ja toiminguid saavad keskkonnaorganisatsioonid vaidlustada. Riigikohus on 21. novembri 2011. a määruses asunud seisukohale, et HKMS §-st 292 ei tulene, et keskkonnaorganisatsioonidena kvalifitseeruvad ühendused saaksid piiranguteta vaidlustada kõiki keskkonnakaitse valdkonnaga seotud akte ja toiminguid, sh menetlustoiminguid. Juhul kui kaebuse esitaja on käsitatav HKMS § 292 kohase keskkonnaorganisatsioonina, kelle puhul keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamisel eeldatakse, et tal on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, tuleb tema põhjendatud huvi eeldada ka keskkonnakaitse eesmärkidega seotud haldusakti andmise menetluses tehtud toimingu vaidlustamisel, kuid tal on õigus sellise menetlustoimingu eraldi vaidlustamiseks kohtusse pöörduda ikkagi vaid juhul, kui see tuleneb kehtivast õigusest.⁴⁴ Seega juhul, kui kehtivast õigusest ei tulene menetlustoimingu eraldi vaidlustamise võimalust, siis on keskkonnaorganisatsioonidel üldjuhul võimalik menetlustoiminguid vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga.

Eeltoodust nähtub, et planeerimismenetluses menetluse läbiviija poolt kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamiseks on keskkonnaorganisatsioonidel õigus, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga. Planeeringud võivad, kuid ei pruugi omada keskkonnavaldkonnast mõju. Seega ei ole keskkonnaorganisatsioonidel õigust vaidlustada mitte igat planeerimismenetluse käigus antud haldusakti või tehtud menetlustoimingut. Keskkonnaorganisatsioonil on võimalik vaidlustada üksnes keskkonnakaitse valdkonda kuuluvaid planeerimismenetluse käigus vastu võetud haldusakte või sooritatud menetlustoiminguid, mis on seotud nende keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga.

⁴⁴ RKHKm 21.11.2011, 3-3-1-48-11.

1.4 Kaebeõigus vaidemenetluse korras

Haldusorgani tegevuse vaidlustamiseks ei pea tingimata pöörduma halduskohtusse. Selle asemel võib pöörduda halduse enda poole esitades vaide. Vaidemenetlus kujutab endast vaidluse lahendamist haldusorganis endas. HMS § 71 lõike 1 kohaselt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. PlanS ei näe ette, et planeerimismenetluse käigus antud haldusaktide või tehtud menetlustoimingute vaidlustamine on vaidemenetluses võimalik. Kuna PlanS § 1 lõikes 6 sisaldub viitenorm, mille kohaselt kohaldatakse PlanS-is ettenähtud menetlusele HMS-i sätteid, arvestades PlanS-ist tulenevaid erisusi ning PlanS ei reguleeri vaidemenetlust planeerimismenetluses, siis saab asuda seisukohale, et vaidemenetlus on planeerimismenetluses võimalik. Samale järeldusele on jõudnud ka Riigikohus 28. aprilli 2009. a otsuses.⁴⁵

Vastavalt HMS § 72 lõikele 1 punktidele 1-3 võib vaidemenetluse korras nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist ning ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. Eelnimetatud vaide liigid on analoogsed HKMS § 37 lõikes 2 punktides 1 ja 2 sätestatud tühistamis- ja kohustamiskaebusega.

HMS §-s 72 ei ole reguleeritud, millise taotlusega on võimalik vaidlustada menetlustoimingut, viivitust või haldusorgani tegevusetust. Õiguskaitsefunktsioonist tuleneva efektiivse õiguskaitse nõudega oleks enim kooskõlas see, kui isikul oleks võimalik sellisel juhul taotleda positiivse menetlustoimingu sooritamist või selle sooritamiseks kohustamist. Näiteks viivituse või tegevusetuse puhul saaks isik taotleda aktiivse toimingu sooritamist või selleks kohustamist.⁴⁶

Riigikohus selgitab 28. aprilli 2009. a otsuses, et vaidemenetluses kui vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetluses kehtivad haldusakti kehtetuks tunnistamisele teistsugused reeglid kui tavapärasele haldusakti kehtetuks tunnistamisele haldusorgani poolt väljaspool õiguskaitsemenetlust. Vaidemenetluses kontrollib haldusorgan haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust ning haldusakti õigusvastasuse tuvastamisel tunnistab haldusorgan haldusakti kehtetuks. Sisuliselt toimib haldusorgan vaidemenetluses samamoodi nagu halduskohus.

⁴⁵ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09.

⁴⁶ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 714.

Vaidemenetluses ei pea haldusorgan erinevalt haldusakti kehtetuks tunnistamisest HMS §-de 64-70 alusel kaaluma, kas esineb argumente õigusvastase haldusakti kehtimajätmiseks. Vastasel juhul muutuks vaidemenetluse instituut mõttetuks ning sisuliselt samaväärseks haldusorgani poolt haldusakti tavapärase kehtetuks tunnistamise menetlusega.⁴⁷ Eeltoodud Riigikohtu seisukohast tuleneb, et vaidemenetluses erinevalt halduskohtumenetlusest on võimalik ka haldusorgani tegevuse otstarbekuse kontroll ning seega saab isik oma õigusi kaitsta ka sellest seisukohast. Seega on isiku õiguskaitsevõimalused vaidemenetluses laiemad kui halduskohtus.

Lisaks täiendavale ja laiemale õiguskaitse võimalusele on vaidemenetlus ka kiirem, lihtsam ja odavam kui kohtumenetlus. HMS § 80 lõike 1 ning § 84 lõike 1 kohaselt peaks vaie üldjuhul olema lahendatud 17 päeva jooksul arvates selle esitamisest. Vaidemenetluses puudub riigilõivu tasumise kohustus ning isik ei pea kartma, et vaidluse kaotamise korral mõistetakse haldusorgani kasuks välja tema poolt kantud kohtukulud.⁴⁸

Seega kui isik leiab, et planeerimismenetluses haldusakti andmisest keeldumisega, menetlustoimingu tegemata jätmisega, viivitusega või haldusorgani tegevusetusega on tema subjektiivseid õigusi rikutud, võib ta esitada haldusorganile vaide, taotledes keelduva haldusakti kehtetuks tunnistamist, soovitud haldusakti andma kohustava ettekirjutuse tegemist või nõuda aktiivse toimingu sooritamist.

HKMS § 249 lõike 2 kohaselt võib vaidemenetluse ajal esitada halduskohtule ka esialgse õiguskaitse taotluse. HKMS § 249 lõikes 2 sätestatud regulatsiooniga tagatakse, et äärmuslikel juhtudel, mil kohene tegevuse peatamine on hädavajalik, on ka vaidemenetluse läbimise korral kaebaja õigusi võimalik halduskohtu kaudu tagada.⁴⁹ Haldusakti elluviimisega keskkonnale tekitatav kahju võib olla pöördumatu või seotud väga suurte kuludega. Seetõttu sätestati seaduses võimalus taotleda esialgset õiguskaitset juba vaidemenetluse ajal just viitega keskkonnaasjadele.

Planeerimismenetluse käigus planeerimismenetluse läbiviija poolt tehtud menetlustoimingutega ei kaasne ohte keskkonnale, kuna planeeringut saab hakata ellu viima alles pärast planeeringu

⁴⁷ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09.

⁴⁸ Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2005, lk 33.

⁴⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskiri eelnõu (755 SE) juurde seisuga 06.05.2010, lk 54.

kehtestamist. Seetõttu ei ole eriti tõenäoline, et praktikas hakatakse planeerimismenetluses läbiviidavate menetlustoimingute peale vaiete esitamisel halduskohtult taotlema esialgset õiguskaitset.

1.5 Planeerimisotsuste õiguslik olemus

Kõigis planeeringu koostamise etappides, alates planeeringu koostamise algatamisest kuni lõpetades planeeringu kehtestamisega, võtab planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan vastu mitmeid otsuseid. PlanS-is ei ole otsesõnu sätestatud, mis on haldusorgani poolt planeerimismenetluses tehtavate otsuste õiguslik olemus. Seega ei ole ka üheselt selge, kas planeerimismenetluse läbiviija vastuvõetud otsuste puhul on tegemist haldusaktide, menetlustoimingute või toimingutega. Kuna haldusaktide ning menetlustoimingute vaidlustamise võimalused on erinevad ning töö järgmises peatükis käsitletakse spetsiifilisemalt erinevates planeerimismenetluse etappides vastu võetavaid otsuseid, siis on töö paremaks jälgimiseks alljärgnevalt käsitletud haldusakti ning menetlustoimingu õiguslikku olemust ning nende vaidlustamise võimalusi.

HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

Tulenevalt nimetatud määratlusest saab välja tuua järgmised haldusakti tunnused⁵⁰:

- 1) akti andjaks on haldusorgan;
- 2) akt antakse avalik-õiguslikus suhtes;
- 3) aktil on välismõju (see on suunatud haldusvälistele isikutele);
- 4) akt on regulatiivne;
- 5) tegemist on ühepoolse regulatsiooniga;
- 6) reguleeritakse üksikjuhtumit.

⁵⁰ A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 248.

Haldusakt peab olema nõuetekohaselt vormistatud⁵¹ ning õiguslikult ja faktiliselt põhjendatud. Haldusakti andmisest keeldumine tuleb HMS § 43 lõike 2 kohaselt samuti vormistada haldusaktina.

Kui planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt vastu võetud otsus vastab HMS § 51 lõikes 1 sätestatud tunnustele ning kui isikul on alust arvata, et otsus võib tema õigusi rikkuda, siis on isikul see võimalik vaidlustada HKMS-is sätestatud korras. Haldusakti vaidlustamisel on HKMS § 37 lõike 1 kohaselt kaebajal võimalik taotleda haldusakti tühisuse või õigusvastasuse tuvastamist, selle täielikult või osaliselt tühistamist, täielikult või osaliselt muutmist, uue haldusakti väljaandmist ja haldusaktiga põhjustatud kahju hüvitamist.

HMS § 52 lõike 2 punkti 2 kohaselt võib haldusorgan enne asja lõplikku lahendamist teha eelhaldusaktiga õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu. Eelhaldusakti eesmärk on lihtsustada keerukamate ülesannete lahendamist nende osadeks jaotamisega, langetades enne tervikliku haldusakti andmist otsuse küsimustes, kus see on võimalik, ja keskendudes hilisemas menetluses vaid põhjalikumat uurimist vajavatele teemadele. See tähendab, et eelhaldusaktiga ära otsustatud küsimuste juurde ei tulda enam tagasi tervikliku haldusakti andmisel, vaid siis lähtutakse eelhaldusaktiga tuvastatud asjaoludest või sellega kujundatud õiguslikust situatsioonist.⁵² Eelhaldusaktiga ei tekitata menetlusosalistele lõppotsusest sõltumatult mingeid õiguslikke tagajärgi, kuid haldusorgan ei või lõplikus otsuses eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest mööda minna.⁵³ Seega on eelhaldusaktis kindlaks määratud või tuvastatud asjaolud nii haldusorganile kui ka menetlusosalistele siduvad. Ka Riigikohus on 13. novembri 2008. a otsuses rõhutanud, et eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludega peab haldusorgan lõpliku otsuse tegemisel arvestama ning peamine juhtlõng menetlustoimingu ja eelhaldusakti eristamiseks on just siduvus.⁵⁴ Eelhaldusakti peale tuleb isikul esitada halduskohtule kaebus HKMS §-s 46 sätestatud tähtajal.

Menetlustoimingu mõistet HMS ei sätesta. Saksa haldusõiguses käsitletakse menetlustoiminguna mistahes haldusmenetluse kestel võetud meedet või abinõud, mida vastavalt haldusorganilt on

⁵¹ HMS § 55 lõike 2 kohaselt antakse haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

⁵² I. Pilving. Riigikohtu 2001. Aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002, nr 2, lk 117.

⁵³ A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt, lk 258.

⁵⁴ RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.

kohane nõuda, kuid mis ise ei lõpeta menetlust.⁵⁵ HMS seletuskirjas on menetlustoimingute kohta märgitud järgmist: „kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujuta nad üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist. Selliste toimingute puhul ei saa isik nõuda haldusakti sätete kohaldamist. Haldusakti sätteid kohaldatakse üksnes menetluse lõpp-produktile, haldusaktile endale. Teatud juhtudel on menetlusökonoomika seisukohast otstarbekas anda iseseisva regulatsiooni kvaliteet siiski ka vaheotsusele haldusmenetluses. Vaheotsuse tegemine võib olla ette nähtud eriseadusega, nt toimuda osa- või eelhaldusakti vormis.“⁵⁶ Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et menetlustoiming on haldusorgani poolt haldusakti andmise menetluse käigus tehtud toiming, mis üldjuhul iseseisvalt ei tekita, muuda ega lõpeta õigussuhteid.

Menetlustoiminguid ei tohi segi ajada HMS §-s 106 nimetatud haldusorgani sooritatavate toimingutega. Toimingud on HMS-i kohaselt nn reaaltoimingud, mis ei ole suunatud menetluslikult ühegi haldusakti andmisele, vaid lõpetavad iseseisva haldusmenetluse.⁵⁷

Haldusakti andmisel tehtavaid menetlustoiminguid ei ole reeglina võimalik iseseisvalt vaidlustada. HKMS § 45 lõikes 3 on lubatud erandkorras menetlustoimingute vaidlustamine halduskohtus ilma haldusakti vaidlustamiseta. Eelnimetatud sätte kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Piirangud menetlustoimingute iseseisvale vaidlustamisele on Riigikohtu 28. veebruari 2007. a otsuse kohaselt nähtud ette haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttest lähtuvalt. Piiramatute menetlustoimingute vaidlustamise võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks. Seetõttu on menetlustoiminguid iseseisvalt kohtus võimalik vaidlustada üldjuhul alles pärast lõpliku haldusakti andmist koos lõpliku haldusaktiga.⁵⁸

⁵⁵ Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. Täiend. Trükk, Verlag C.H. Beck: München § 44a, äärenr 8.

⁵⁶ Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde seisuga 11.09.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.

⁵⁷ TrtRnKo 17.09.2009, 3-08-2100.

⁵⁸ RKHko 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

Riigikohus on oma otsustes välja toonud lähtuvalt protsessiökonomia põhimõttest mitmeid olukordi, mis lubavad menetlustoiminguid erandlikult iseseisvalt vaidlustada ning mis osaliselt kattuvad HKMS § 45 lõikes 3 sätestatuga. Riigikohtu praktika kohaselt on erandlikult menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud allpool nimetatud juhtudel.

Esiteks on menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.⁵⁹ Kehtiv õigus ei määra, millised menetlusnormide rikkumised on käsitletavad oluliste ja ilmsete menetlusvigadena. Riigikohtu sõnul sõltub menetlusvea olulisus konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast.⁶⁰ Oluliseks ja ilmseks menetlusveaks on Riigikohus lugenud planeerimismenetluses haldusorgani poolt keskkonnamõju strateegilise hindamise läbi viimata jätmise, kui selline kohustus tuleneb seadusest. Riigikohus märkis 17. novembri 2011. a otsuses, et sellise kohustuse eiramise puhul saab juba menetluse käigus järeldada, et planeering tuleks kehtestamise ja vaidlustamise korral tühistada.⁶¹ Seega kui jäetakse sooritamata eriseadusest tulenevad kohustuslikud menetlustoimingud enne haldusakti vastuvõtmist, siis on ilmselge, et menetluse lõpptulemus ei saa olla õige, kuna asja otsustamisel jäävad arvesse võtmata määravat tähtsust omavad asjaolud. Keelates selliste menetlustoimingute vaidlustamise enne menetluse lõppemist, raisatakse asjatult ressursse ja aega, kuna on selge, et sellise menetluse lõpptulemus on õigusvastane ja menetlus tuleb uuesti läbi viia.⁶²

Teiseks on Riigikohus menetlustoimingu iseseisva vaidlustamise lugenud õigustatuks, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest.⁶³ Riigikohus on 14. jaanuari 2009. a otsuses märkinud, et planeerimismenetluse peatamise tagajärjel tekkiv viivitus võib menetluse läbiviimisel kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse

⁵⁹ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08; RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06; RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10 ja RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.

⁶⁰ RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt, lk 398.

⁶³ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03; RKHKo 06.03.2007, 3-3-1-94-06; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08; RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08 ja RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10.

lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid jms. Samuti rikuks iseseisvalt menetlusosalise õigusi menetluse eesmärgipärase peatamine iseenesest, kuna selle tagajärjeks on igal juhul menetlusaja pikenemine.⁶⁴

Kolmandaks on menetlustoimingu iseseisev vaidlustamise õigustatud, kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks.⁶⁵

Neljandaks soodustatakse menetlustoimingute vaidlustamist neis valdkondades, kus menetlusõigusele on pandud eriline rõhk (nt keskkonnaõigus). Riigikohus on 28. veebruari 2007. a otsuses ja 17 novembri 2011. a määruses märkinud, et keskkonnaõiguse valdkonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust omaval isikul olema avaram õiguslik võimalus menetluses tehtavate toimingute vaidlustamiseks eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel.⁶⁶ Eeltoodust tuleneb, et keskkonnavaldkonnas vaidlustes, mille lahendamisel lähtutakse ettevaatusprintsipiist, on menetlustoimingute vaidlustamise võimalused avaramad kui teistes haldusmenetlustes. Riigikohus märkis 28. veebruari 2007. a otsuses, et olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest. Enamasti ei ole neis asjus võimalik otsustada, et hoolimata puudustest haldusmenetluse läbiviimisel on menetluse tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane.⁶⁷

Viiendaks on menetlustoimingu iseseisev vaidlustamise õigustatud, kui menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.⁶⁸ Riigikohus on 24. oktoobri 2007. a otsuses leidnud, et lubatav on kaebus esitada kohaliku omavalitsuse korralduse, millega arvati kaebajale kuuluv kinnistu planeerimisalast välja, peale, kuna menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.⁶⁹

⁶⁴ RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

⁶⁵ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

⁶⁶ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06 ja RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.

⁶⁷ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

⁶⁸ RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.

⁶⁹ *Ibid.*

Eeltoodust tuleneb, et kuigi haldusakti andmisel tehtavaid menetlustoiminguid ei ole reeglina võimalik iseseisvalt vaidlustada, on Riigikohus aktsepteerinud mitmeid olukord, mil menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine on põhjendatud. Menetlustoimingute vaidlustamisel on kaebajal võimalik taotleda menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamist, nõuda haldusorganilt menetlustoimingu uuesti tegemist ja menetlustoiminguga tekitatud kahju hüvitamist. Tühistada menetlustoimingut ei saa ja tühistamiskaebuse võib kohus Riigikohtu 25. novembri 2010. a otsuse kohaselt jätta läbi vaatamata.⁷⁰ Menetlustoimingu peale tuleb isikul esitada halduskohtule kaebus HKMS §-s 46 sätestatud tähtajal.

⁷⁰ RKHKm 25.11.2010, 3-3-1-78-10.

2. Planeerimismenetluse olemus ja vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses

Planeerimismenetluse läbiviija võtab planeerimisotsuseid vastu kõigis planeeringu koostamise etappides alates planeeringu algatamisest kuni lõpetades planeeringu kehtestamisega. Üksnes planeerimismenetluse läbiviijal on planeerimismenetluses planeerimisotsuste langetamise õigus ning seetõttu lasub tal ühtlasi täielik vastutus nende otsuste seadusekohasuse ja sisulise õiguse eest.⁷¹ Menetluse läbiviijal tuleb teha planeerimismenetluses enne otsuste vastuvõtmist ka suurel hulgal menetlustoiminguid, mis puudutavad planeerimismenetluses osalevate isikute huve ning õigusi. Kuigi planeerimismenetluses tuleb menetlust läbi viival haldusorganil kaaluda menetluse käigus optimaalseimale planeeringulahendusele jõudmiseks kõigi osapoolte huve ja nendega võimaluse korral arvestada, tekivad tänu osapoolte vastandlikele huvidele siiski menetluse käigus sageli konfliktid. Konfliktide ennetamiseks on ulatusliku diskretsiooniruumiga planeerimisotsuste nõuetekohane põhjendamine eriti oluline. Kuna planeerimismenetluses on võrreldes paljude teiste haldusmenetluse alaliikidega menetluse läbiviijale jäetud otsuste tegemisel oluliselt suurem kaalutlusruum ning PlanS-is ei ole selgelt välja toodud põhimõtteid, millest tuleb menetluse läbiviijal lähtuda menetlustoimingute tegemisel ning õiglaste otsuste langetamiseks vajaliku diskretsiooni teostamisel⁷², siis võib kaalutlusargumentide puudumise või liigse üldsõnalisuse tagajärjeks olla planeeringuotsuse vaidlustamine.

Järgnevalt on analüüsitud planeerimismenetluse erinevates etappides planeeringu läbiviija poolt tehtavaid toiminguid ning vastuvõetavaid otsuseid ning planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist vastu võetud otsuste ning otsuste, mis lõpetavad planeerimismenetluse enne planeeringu kehtestamist, õiguslikku olemust ning nende vaidlustamise võimalusi. Analüüsitud on üksnes planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani otsuseid, millega on praktikas tekkinud enim konflikte. Samuti antakse ülevaade planeerimismenetluse olemusest ning planeerimismenetluses osalevatest isikutest.

⁷¹ J. Lass. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>, lk 6.

⁷² Planeerimiseseaduse seletuskiri eelnõu juurde seisuga 21.02.2012, lk 18.

2.1 Planeerimismenetluse olemus

Haldusorgani poolt läbiviidav menetlus kvalifitseerub HMS § 2 lõike 1 kohaselt haldusmenetluseks üksnes siis, kui selle tulemuseks on määrus, haldusakt, toiming või haldusleping seaduse mõttes. PlanS § 2 lõigete 1 ja 2 kohaselt on planeering planeerimise käigus valmiv dokument, mis koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeeringu tekstis esitatakse planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused. Eeltoodust tulenevalt on PlanS-is sätestatud planeeringu mõiste, kuid eeltoodud sättest ei selgu üheselt ruumilise planeeringu õiguslik olemus, s.t et kas ruumiline planeering on oma olemuselt toiming, haldusakt või õigustloov akt. PlanS § 1 lõikes 5 sätestatu, mille kohaselt kohaldatakse PlanS-is ettenähtud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades PlanS-ist tulenevaid erisusi, viitab sellele, et planeerimismenetluse näol on tegemist haldusmenetlusega. Haldusmenetluse seaduse planeerimismenetluses kohaldamise võimalikkusele viitab ka kohtupraktika.⁷³ Kuigi PlanS sätestab iseseisva planeerimismenetluse, on tegu haldusmenetluse ühe alaliigiga.

Ruumilise planeerimise kujul on tegemist avatud menetlusega, millesse kaasatavate isikute ringi ei ole üheselt määratletud. Planeerimismenetlus on nn populaarosalusega menetlus, kus igaüks saab ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta asuda menetlusse, kui ta seda vajalikuks peab.⁷⁴ Ka Riigikohus on rõhutanud, et planeerimismenetlus on avalik menetlus⁷⁵, millele on üldiselt omane avalikkuse põhimõte.⁷⁶

Planeeringu üks olulisemaid eesmärke on PlanS § 8 lõike 3 punkti 2 kohaselt kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine. Seega kannab planeering jätkusuutliku ja tasakaalustatud arengu ideed. Planeeringud peavad tagama majandusliku ja sotsiaalse säästvuse ning kultuurilise

⁷³ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03 ja RKHko 28.04.2009, 3-3-1-30-09.

⁷⁴ N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 464.

⁷⁵ RKHko 20.10.2005, 3-3-1-33-05.

⁷⁶ RKHko 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

keskkonna säästmise.⁷⁷ Kuna planeerimismenetlus on avatud menetlus⁷⁸, tuleks planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamiseks alates planeeringu algatamisest kaasata planeeringu koostamise protsessi planeeringust huvitatud isikud, tagada nende õigeaegne informeerimine ning võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks.⁷⁹

Üleriigiliselt korraldab ning teostab järelevalvet planeerimisalase tegevuse üle PlanS § 4 lõike 1 kohaselt Siseministeerium ning maakonnas maavalitsus. Valla või linna haldusterritooriumil planeerimisalase tegevuse korraldamine kuulub PlanS § 4 lõike 2 ning KOKS⁸⁰ § 6 lõike 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on PlanS § 4 lõike 2 punktide 1 ja 2 kohaselt tagada maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu oma haldusterritooriumil ning planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise tagamine.

Seega on planeerimismenetluses kohaliku omavalitsuse üheks ülesandeks tagada erinevate huvide, sh avalike huvide ja väärtuste ning erahuvide tasakaalustamine. Planeeringu koostamise korraldamine on avaliku võimu ülesanne, seetõttu ei ole eraisik planeeringut tellides reeglina huvitatud avalike huvide kaitsmisest tema tellitava ja finantseeritava planeeringuga. PlanS-is ei ole defineeritud mõistet „avalik huvi“. Avaliku huvi komponente ei ole võimalik seaduse tasandil ammendavalt sätestada. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste ning kuulub sisustamisele iga konkreetse juhtumi puhul, lähtudes selle asjaoludest.⁸¹ Avalike huvide kaitse planeerimistegevuses tähendab ennekõike ühiskonna liikmete täisväärtusliku elukeskkonna tagamist. See väljendub avalike hüvede tagamises.

Seega ei ole planeerimismenetlus üksnes erahuvide teenistuses, planeerimismenetlus toimub ka avalikes huvides. Ka Riigikohus on 6. novembri 2002. a otsuses märkinud, et kohalikul omavalitsusel lasub kohustus planeerimismenetluses planeerimisdiskretsiooni teostades kaaluda

⁷⁷ Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development. Arvutivõrgus. Kättesadav: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/confminist1-15/13declarationljubljan_EN.asp.

⁷⁸ N. Parrest, lk 470.

⁷⁹ J. Lass, lk 9.

⁸⁰ RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 30.12.2011, 57.

⁸¹ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005, nr 3, lk 187.

üldist ja erahuvi ning mõistlikul viisil kaitsta avalikke huve.⁸² Kohalik omavalitsus ei tohi avalike huvide kaitsmisest distantseeruda ka juhul, kui ta kasutab PlanS § 10 lõikes 6 sätestatud võimalust ning delegeerib detailplaneeringu koostamise huvitatud isikule. Kuna huvitatud isik lähtub kitsalt erahuvist, mitte avalikust huvist, siis võivad tekkida planeerimismenetluses huvitatud isiku ning planeeringust huvitatud kohaliku kogukonna vahel konfliktid, mis lõpevad halvimal juhul vaidlusega kohtus.

2.2 Planeerimismenetluses osalevad isikud

PlanS-i kohaselt on õigus planeeringu koostamises osaleda igäühel, kuna planeeringute koostamine on avalik. Planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil tuleb planeeringu väljatöötamisse kaasata huvitatud isikud, puudutatud isikud ning avalikkus. Huvitatud isikutena nimetab PlanS planeeritava maa-ala elanikke, planeeritava maa-ala kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikke, maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanikke. Huvitatud isikuks planeerimismenetluses on Riigikohus 12. juuni 2008. a määruses lugenud ka planeeringualal asuva maa tagastamise nõudeõigust omavat isikut.⁸³

Huvitatud isikute ringi ammendavat loetelu ei ole PlanS-is sätestatud. See ei oleks ilmselt ka võimalik, kuna igas planeerimismenetluses võib olla isikute ring, kes on konkreetsest planeeringust huvitatud, erinev. Kuna PlanS-is ettenähtud menetlusele kohaldatakse HMS-i sätteid, siis saab huvitatud isikute ringi määratlemisel lähtuda HMS § 11 lõikes 2 sätestatust. HMS § 11 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada. Seega on huvitatud isikute määratlemisel aluseks huvide puudutamise võimalus, mitte isiku õiguste või kohustuste puudutamise võimalus.⁸⁴ Kuna kriteeriume huvitatud isikute määratlemiseks on raske üheselt välja tuua, siis saab asuda seisukohale, et planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan peab igal üksikjuhul diskretsiooniõigust rakendades kindlaks tegema, kes võib konkreetsetes planeerimismenetluses olla huvitatud isikuteks ning nad planeerimismenetlusesse kaasama.

⁸² RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.

⁸³ RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

⁸⁴ A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt, lk 70.

Puudutatud isikute näol on tegemist huvitatud isikute kitsendatud ringiga, kes on konkreetsetl PlanS-is määratletud ning kelle huve võib planeering riivata rohkem kui avalikkust. Puudutatud isikute informeerimise ja kaasamise kohustus on PlanS-i kohaselt suurem kui avalikkuse oma ning see peab tagama puudutatud isikute huvide efektiivsema kaitse.⁸⁵ PlanS § 16 lõike 4 kohaselt loetakse puudutatud isikuks kinnisasja omanikku, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanikku ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanikku, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Seega on tegemist isikutega, kelle õigusi ja kohustusi planeeringuga kavandatav võib puudutada. PlanS-is sätestatud puudutatud isiku mõiste on sisuliselt hõlmatud HMS-is sätestatud kolmanda isiku mõistega.

Planeerimismenetlust läbi viival haldusorganile on seadusandja sarnaselt huvitatud isiku ringi piiritlemisega jätnud puudutatud isikute ringi piiritlemisel ulatusliku kaalutlusruumi, sest õiguslikult ei ole määratletud, millist kinnisasja saab lugeda planeeritava maa-ala ümbruses asuvaks ning samuti on määratlemata, milliseid mõjusid kinnisasja kasutustingimustele tuleb pidada olulisteks. Riigikohus on 20. detsembri 2011. a otsuses märkinud, et oluline on mõjutus, mis välistab või oluliselt raskendab kinnisasja, seal hulgas sellel paiknevate hoonete ja rajatiste sihtotstarbelist kasutamist. Oluliseks võib kohtu hinnangul osutada planeeringuga hõlmatud kinnisasjadelt lähtuv ümbruses asuvatele kinnisasjadele ulatuva mõju (nt müra, võimalik reostus) iseloom ja ulatus. Selliste mõjude faktiline ruumiline ulatus sõltub konkreetse projekti ja sellest lähtuda võiva tegevuse mõju iseloomust.⁸⁶

Avalikkusena saab käsitleda määratlemata isikute ringi, kes võivad olla huvitatud koostatavast planeeringust, kuid kelle õigusi, kohustusi ega huve koostatav planeering ei puuduta.

⁸⁵ Aun, A. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2010, lk 26.

⁸⁶ RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.

2.3 Planeeringu algatamine ja koostamine

Seadus ei piira planeeringu algatamise ettepaneku tegijate ringi. Iga isik võib PlanS § 10 lõike 1 kohaselt teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on sõltumata planeeringu liigist planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine nõ igaühe õigus. PlanS ei näe ette regulatsiooni planeeringu algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib.⁸⁷

Haldusorganid, kes võivad teha planeeringu algatamise otsuse on sätestatud PlanS § 10 lõigetes 2-5.⁸⁸ Planeeringu algatamine tähendab PlanS § 10 lõike 7 kohaselt Vabariigi Valitsuse, maavanema või kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda.

PlanS-ist ei selgu planeeringu algatamise otsuse õigusliku olemuse kohta *expressis verbis* midagi. Tekib küsimus, kas planeeringu algatamise otsus on oma olemuselt haldusakt või menetlustoiming lõpliku haldusakti andmise menetluses ning kas haldusorgani otsust või korraldust, millega algatatakse planeering, on võimalik iseseisvalt vaidlustada või mitte.

Planeeringu algatamine on esimene etapp planeerimismenetlusest ja selles staadiumis ei ole veel võimalik otsustada, kas ja milline planeering kehtestatakse. Planeeringu algatamisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid. Seetõttu ei saa planeeringu algatamise otsust käsitleda ka haldusaktina. Menetluse alustamise otsused on haldusorganisisesed töökorralduslikud otsused, mis otseselt ei mõjuta isikute õigusi või kohustusi.⁸⁹ Riigikohtu 18. veebruari 2002. a ning 13. oktoobri 2005. a otsustes on leitud, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus.⁹⁰ Seega kujutab planeeringu algatamise otsus endast menetlustoimingut planeeringu kehtestamise otsuse andmise menetluses.

⁸⁷ Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu juurde seisuga 21.02.2012, lk 35.

⁸⁸ Otsuse üleriigilise planeeringu algatamise kohta teeb Vabariigi Valitsus, maakonnaplaneeringu koostamise algatab maavanem või Vabariigi Valitsus, üldplaneeringu koostamise algatamise otsuse võib teha kohaliku omavalitsuse volikogu ning detailplaneeringu algatamise otsuse linna- või vallavalitsus või kohaliku omavalitsuse volikogu.

⁸⁹ A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt, lk 127.

⁹⁰ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02 ja RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.

Kuna PlanS-is ei ole sätestatud aluseid, millal võib keelduda planeerimismenetluse läbiviimisest, tekib küsimus, kas planeeringu algatamise õigust omav haldusorgan peab taotleja poolt vastavasisulise ettepaneku esitamisel planeeringu algatama või võib ta planeeringu algatamisest ka keelduda.

Planeeringu koostamise algatamise taotluse saamisel on planeeringu algatamise õigust omav haldusorgan kohustatud algatama menetluse planeeringu algatamise ettepaneku osas. Haldusorgan peab sisuliselt kaaluma, kas planeeringu algatamise ettepanekus sisalduva eesmärgi elluviimine soovitud asukohas on vastuvõetav või mitte ning kas kõik planeeringu algatamise siulised eeldused on täidetud. Juhul kui haldusorgan leiab, et planeeringu algatamise sisulised eeldused ei ole täidetud, ehk siis ettepanek on näiteks vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, seaduse või muu õigusaktiga või on muul moel sisulisel põhjusel sobimatu, võib ta keelduda planeeringu algatamisest. Riigikohus on 27. jaanuari 2010. a otsuses märkinud, et planeeringu koostamise algatamise ettepaneku menetlemine on planeeringu algatamise õigust omava haldusorgani kohustus, kuid ettepaneku esitamisega ei kaasne planeeringu menetlemise algatamist haldusorgani poolt. Planeeringu algatamise ettepaneku teinud isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.⁹¹

HMS § 35 lõike 1 punkti 1 kohaselt algab menetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisega haldusorganile. HMS § 43 lõige 1 sätestab, et haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega ja haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Juhul kui planeeringu algatamise õigust omav haldusorgan otsustab keelduda planeeringu menetlemise algatamisest, peab haldusorgan keeldumise vormistama HMS § 43 lõike 2 kohaselt haldusaktina. Riigikohus on 16. jaanuari 2007. a otsuses leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise otsustus on HMS § 43 lõike 2 kohaselt haldusakt, mille andmisel tuleb arvestada hea halduse põhimõtteid, sealhulgas haldusorgani kohustust tagada avaldaja menetlusõigused ning järgida haldusaktile esitatavaid sisu- ja vorminõudeid. Kuivõrd planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole

⁹¹ RKHKo 27.012010, 3-3-1-79-09.

ammendavalt õigusaktides sätestatud ning planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, peab haldusorgan igal konkreetsel juhul planeeringu algatamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.⁹² Eeltoodust nähtub, et planeeringu algatamata jätmise otsus on haldusakt, mille andmisel peab haldusorgan juhinduma seaduses sätestatud kaalutusruumist ning keeldumine peab vastama kõigile haldusakti menetlus- ja vorminõuetele.

Nagu eeltoodust selgub, võib planeeringu algatamise õigust omav haldusorgan planeeringu algatamisest ka keelduda. Planeeringu algatamisest keeldumise otsus on nagu suurem osa planeerimismenetluses vastuvõetavatest otsustest ulatusliku diskretsiooniruumiga otsus ning seetõttu peab see olema sisuliselt ja nõuetekohaselt põhjendatud. Riigikohus on 15. jaanuari 2009. a otsuses leidnud, et planeerimisotsuse motiveerimisel ei saa piirduda paljasõnaliste argumentidega.⁹³ Seega tuleb haldusotsuse tegijal jälgida, et planeerimisotsuses kasutatavad kaalutusargumendid ei oleks liigselt üldsõnalised ning otsuse tegemisel oleks arvestatud kõikide asjas tähtsust omavate asjaoludega. Planeerimisotsuste nõuetekohane põhjendamine on oluline, kuna diskretsiooniotsuse vaidlustamise tõenäosus on eeldatavasti suurem kui otsuse puhul, kus haldusotsuse tegija saab lähtuda seaduses sätestatud normidest, mis ei jäta haldusorganile diskretsiooniruumi.

Eeltoodust tuleneb, et planeeringu algatamise otsus on menetlustoiming, mida ei ole isikul võimalik üldjuhul iseseisvalt vaidlustada. Erandkorras on planeeringu algatamise otsust võimalik vaidlustada, kui otsus rikub isiku subjektiivseid õigusi, sõltumata lõplikust haldusaktist või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult isiku õigusi rikkuva haldusakti andmise või kui esinevad muud Riigikohtu poolt nimetatud asjaolud, mis lubavad menetlustoimingu iseseisvat vaidlustamist. Planeeringu algatamisest keeldumise otsus on ulatusliku diskretsiooniruumiga haldusakt, mis mõjutab eelkõige planeeringu algatamise ettepaneku teinud isiku huve. Planeeringu algatamisest keeldumise otsust on võimalik vaidlustada, kui see rikub isiku subjektiivseid õigusi või kui otsus puudutab isiku huvisid.

⁹² RKPKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.

⁹³ RKHko 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

PlanS § 3 lõike 2 punktides 1-3 on sätestatud olukorrad, millal on detailplaneeringu koostamine kohustuslik.⁹⁴ Samas ei ole seaduses sätestatud ammendavat loetelu kõigist juhtudest, millal detailplaneeringu koostamine võib olla sisuliselt ja õiguslikult vajalik. Seetõttu on kohaliku omavalitsuse volikogule jäetud PlanS § 9 lõike 11 kohaselt vabadus alata detailplaneeringu koostamine ka sellistel aladel ja juhtudel, millistel üldreeglina ei ole detailplaneeringu koostamise kohustust. Juhul kui kohaliku omavalitsuse volikogu otsustab alata planeeringu PlanS § 9 lõike 11 alusel, peab detailplaneeringu algatamise otsus sisaldama sisulist ja ammendavat selgitust selle kohta, milles seisneb detailplaneeringu koostamise põhjendatud vajadus. Kohalikel omavalitsustel on mõistlik selguse huvides kehtestada juhud, millal algatatakse detailplaneeringu koostamine PlanS § 9 lõike 11 alusel, ehitusmääruses. See aitab vältida tulevikus tekkida võivaid vaidlusi ning isikutel on võimalik teada saada, millistel juhtudel võib kohaliku omavalitsuse volikogu nõuda lisaks PlanS-is nimetatutele detailplaneeringu koostamise algatamist. Täiendava detailplaneeringu algatamise juhtude määratlemine ehitusmääruses ei vabasta kohaliku omavalitsuse volikogu sisuliselt ja ammendavalt põhjendamast planeeringu koostamise vajadust. Kohaliku omavalitsuse poolt otsuse, millega algatatakse planeering PlanS § 9 lõike 11 alusel, põhjendamata jätmine võib olla oluline menetlusviga, mis võib endaga kaasa tuua vaidlustatud planeerimisotsuse tühistamise.

Vastavalt PlanS § 10 lõikele 6 võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise ulatuses. Planeeringu koostamise korraldamine on PlanS § 10 lõike 8 punktide 1-3 kohaselt planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimine, planeeringu koostamise juhtimine ning kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine.

HKTS⁹⁵ § 9 kohaselt otsustab kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse. Seega on kohalikul omavalitsusel õigus sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks ehk konkreetse planeeringu

⁹⁴ Detailplaneering tuleb PlanS § 3 lõike 2 punktide 1-3 kohaselt koostada linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel uue hoone, välja arvatud üksiklamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehoone püstitamise korral ja selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks; olemasoleva hoone, välja arvatud üksiklamu, suvila, aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks; maa-ala kruntideks jaotamise korral.

⁹⁵ RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 3.

koostamiseks haldusleping, milles peavad olema kokkulepitud kõik HKTS-is toodud tingimused.⁹⁶ Kohalik omavalitsus võib anda huvitatud isikule üle planeeringu koostamise, mis tähendab, et huvitatud isik vormistab ise planeeringu tekstiosa ja joonised või juhul, kui huvitatud isikul pole pädevust iseseisvalt planeeringut koostada, koostamise tellimise. Planeeringu koostamise juhtimine jääb ikkagi kohaliku omavalitsuse ülesandeks.⁹⁷ Kohalik omavalitsus peab planeeringu koostamise üleandmisel huvitatud isikule järgima PlanS § 10 lõikes 6¹ sätestatud piirangut. PlanS § 10 lõike 6¹ kohaselt on detailplaneeringu koostamise või koostamise tellimise üleandmine keelatud, kui planeeritava maa-ala kohta puudub kehtestatud üldplaneering, planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut või kui planeering koostatakse maa-alal, millele laienevad seadusest tulenevad piirangud. Juhul kui kohalik omavalitsus sõlmib huvitatud isikuga halduslepingu planeeringu koostamise üleandmiseks ning pärast lepingu allkirjastamist ilmneb mõni PlanS § 10 lõikes 6¹ nimetatud lepingu sõlmimist keelav asjaolu, ei muutu sõlmitud haldusleping automaatselt tühiseks. Sellisel juhul tuleb kohalikul omavalitsusel haldusleping PlanS § 10 lõike 6² kohaselt ühepoolsetl lõpetada. PlanS § 10 lõike 6² kohaselt on kohalik omavalitsus kohustatud sõlmitud halduslepingu ühepoolsetl lõpetama, kui esineb asjaolu, mis takistab planeeringu koostamisest huvitatud isikul lepingus ettenähtud ülesannet täita. Seega peab kohalik omavalitsus halduslepingu lõpetama, kui lepingu täitmisel selgub, et sõlmitud leping rikub PlanS-is sätestatud nõudeid. Ka Riigikohus on 19. aprilli 2007. a otsuses märkinud, et juhul, kui vajadus üldplaneeringu muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleb planeeringu koostamise korraldamine koheselt üle anda haldusorganile ning PlanS § 10 lõike 6 esimese lause alusel sõlmitud haldusleping lõpetada.⁹⁸

Kui pärast lepingu sõlmimist ilmneb mõni PlanS § 10 lõikes 6¹ nimetatud lepingu sõlmimist keelav asjaolu, tuleb kohalikul omavalitsusel sõlmitud haldusleping koheselt ühepoolsetl lõpetada, kuna eraõigusliku isikuga planeeringu koostamise lepingu sõlmimine võib vähendada

⁹⁶ HKTS § 10 kohaselt määratakse halduslepingus kindlaks halduslepingu pooled, juriidilisele või füüsilisele isikule antav haldusülesanne, haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ, füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku kohustus esitada majandusaasta aruanne, halduslepingu tähtaeg, kui haldusleping on tähtajaline, halduslepingu lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolsetl, järelevalveasutuse või -organi õigused ning juriidilise isiku ja füüsilise isiku kohustused halduslepingu lõpetamise korral haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted, seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused.

⁹⁷ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 5.

⁹⁸ RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

kohaliku omavalitsuse võimalust planeeringulahendust kujundada. Sellisele järeldusele jõudis ka Riigikohus 19. aprilli 2007. a otsuses. Samuti märkis Riigikohus, et juhul kui kohalik omavalitsus korraldab ise planeeringu koostamist, võib erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmise võimalus olla tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avalikule huvile vastavad lahendused sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte ei tuleks arvessevõtmisele alles planeeringu vastuvõtmise otsuse langetamisel.⁹⁹ Kui kohalik omavalitsus otsustab vaatamata PlanS § 10 lõikes 6¹ nimetatud lepingu sõlmimist keelava asjaolu ilmnemisele halduslepingut mitte lõpetada, peab ta arvestama asjaoluga, et asjast huvitatud isik võib planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoimingud, planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt antud haldusaktid või sõlmitud halduslepingu vaidlustada ning sellisel juhul tuleb alustada planeerimisprotsessi sisuliselt algusest peale.

Vastavalt HKMS § 6 lõikele 1 loetakse halduskohtumenetluses haldusaktiks ka haldusleping HMS § 95 tähenduses. Seega on isikul, kes leiab, et haldusleping rikub tema subjektiivseid õigusi, võimalik esitada HKMS § 37 lõike 2 punktide 1, 4, 5 ja 6 kohaselt halduskohtusse tühistamis-, hüvitamis-, heastamis- või tuvastamiskaebus. Halduslepingu peale kaebuse esitamisel tuleb juhinduda HKMS §-s 46 sätestatud tähtaegadest.

2.4 Algatatud planeeringutest informeerimine ja isikute kaasamine

Planeeringu algatamise õigust omav haldusorgan on kohustatud PlanS § 18 lõike 1 kohaselt teavitama planeeringu algatamisest, andma informatsiooni planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, sealhulgas määratlema planeeritava maa-ala piiri, ning tutvustama algatatud planeeringu eesmärgesid vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu otsuse tegemist. Vastavas ajalehes avaldatav teave avaldatakse PlanS § 11 lõike 3 kohaselt ka kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse veebilehel.

Kuna detailplaneeringuga kavandatud mõjutab just detailplaneeritava maa-ala ja selle naaberkinnisasjade omanikke kõige enam, siis tuleb kohalikul omavalitsusel PlanS § 12 lõike 6 kohaselt teavitada detailplaneeringu algatamisest lihtkirjaliku teatega planeeritava maa-ala

⁹⁹ RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

kinnisasjade omanikke, kes ei ole detailplaneeringu alustamise ettepanekut teinud, ja planeeritava maa-ala naaberkinnisasjade omanikke, kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates. Riigikohus on 7. mai 2003. a määruses rõhutanud, et seaduses sätestatud nõudeid isikute haldusmenetlusse kaasamiseks tuleb mõista miinimumnõuetena. Riigikohus märkis, et isikuid tuleb teavitada seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses sätestatud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine jääb mõistlike kulutuste piiresse.¹⁰⁰ Sarnast põhimõtet väljendab ka Århusi konventsiooni artikkel 7, mille kohaselt tuleb üldsuse teavitamisel kasutada asjakohaseid meetmeid. 23. märtsi 2008. a määruses rõhutas Riigikohus, et seaduses sätestatust intensiivsemalt tuleb teavitada isikuid, kelle huve planeeringu algatamine puudutab. Selliseid isikuid tuleb kaasata planeerimismenetlusse võimalikult varakult, et oleks tagatud nende huvide arvestamine juba planeerimismenetluse alguses.¹⁰¹ Lisaks PlanS-i § 12 lõikes 6 nimetatud isikutele on Riigikohus pidanud vajalikuks teavitada seaduses sätestatust intensiivsemalt detailplaneeringu kehtestamisest ka isikut, kes on hoonete omanikuna esitanud maa ostueesõigusega erastamise avalduse ja kellel on maa tagastamise õigustatud subjektiga kokkulepe tagastatava ja erastatava maa piiride osas¹⁰² ning samuti isikut, kes on tunnistatud planeeringualasse jääva maa osas tunnistatud omandireformi õigustatud subjektiks.¹⁰³ Kohalik omavalitsus peab hoolikalt jälgima, et eelnimetatud isikuid detailplaneeringu algatamisest vähemalt lihtkirjaliku teatega teavitatakse, kuna teatamata jätmine võib olla oluline menetlusviga, mis toob endaga kaasa vaidlustatud planeerimisotsuse tühistamise.

PlanS-i § 3 kohaselt on planeeringute koostamine avalik. Igaühe osalemise võimalus planeerimismenetluses peab olema võimalikult ulatuslik, mis tähendab, et avalik võim peab tegema omapoolseid pingutusi, et võimaldada huvi tundvatel isikutel osaleda planeeringuprotsessis. Avalik võim peab astuma samme, et kaasata menetlusse puudutatud ja huvitatud isikuid ning tegema koostööd teiste haldusorganitega. Avalikkuse osalemine ei kätke endas ainult eraisikute osalemise mõtet, vaid ka teiste haldusorganite, ühenduste, esinduste ja huvigruppide osalemise võimaldamist.¹⁰⁴

¹⁰⁰ RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

¹⁰¹ RKHKm 23.03.2008, 3-3-1-12-08.

¹⁰² RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

¹⁰³ RKHKm 23.03.2008, 3-3-1-12-08.

¹⁰⁴ Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu juurde seisuga 21.02.2012, lk 19.

Planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt planeeringu koostamisse kaasatavate isikute ring on sätestatud PlanS-is, kuid seadus jätab haldusorganile võimaluse lisaks seaduses otsesõnu nimetatud isikutele kaasata menetlusse ka isikuid, kelle õigusi ja huve võib kehtestatav planeering riivata. Huvitatud isikud, kes tuleb planeerimismenetlusse kaasata, on loetletud PlanS § 16 lõikes 1. Riigikohus on 12. juuni 2008. a määruses asunud seisukohale, et lisaks PlanS § 16 lõikes 1 nimetatud isikutele on huvitatud isikuks, kes tuleb planeerimismenetlusse kaasata, ka planeeringualal asuva maa tagastamise nõudeõigust omav isik ning sellise isiku kaasamata jätmine on õigusvastane.¹⁰⁵ Lisaks huvitatud isikutele tuleb planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil esimesel võimalusel kaasata planeerimismenetlusse ka puudutatud isik ning planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik, kui planeering mõjutab tema huve (PlanS § 16 lõiked 4 ja 5). Kuna PlanS-is ei ole üheselt sätestatud, keda saab lugeda huvitatud ning puudutatud isikuks, siis peab planeerimismenetluse läbiviija igal üksikjuhtumil hindama, millised isikud on konkreetses planeerimismenetluses huvitatud ja puudutatud isikuteks ning vajadusel võtma vastu otsuse nende kaasamiseks planeerimismenetlusse.

Isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel on planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega, kuna planeerimisotsused on ulatusliku diskretsioonilisusega otsused. PlanS-is ei ole üheselt sätestatud, millises planeerimismenetluse etapis tuleb isikud planeerimismenetlusse kaasata. Et tagada isikute huvide arvestamine juba lähteseisukohtade ning eskiislahenduse koostamisel, tuleks isikud planeerimismenetlusse kaasata võimalikult varajases etapis. PlanS-is on sätestatud isikute ring, keda tuleb kindlasti planeeringu algatamisest teavitada ning keda planeerimismenetlusse kaasata. Riigikohus on 27. septembri 2005. a määruses rõhutanud, et sarnaselt isikutega, keda PlanS kohustab planeerimismenetlusse kaasama/teavitama tuleks planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil kaasata/teavitada ka neid, keda PlanS otsesõnu ei nimeta, kuid kelle õigusi ja huve võib kehtestatav planeering riivata.¹⁰⁶

Riigikohus on mitmetes lahendites analüüsinud planeerimismenetluses huvitatud ning puudutatud isikute kaasamata jätmist ning sellest tulenevaid tagajärgi. 12. juuni 2008. a määruses on Riigikohus asunud seisukohale, et huvitatud isiku, kes tuleb PlanS § 16 lõike 1 kohaselt planeerimismenetlusse kaasata, kaasamata jätmine on õigusvastane. Kaasamata jätmine võib viia

¹⁰⁵ RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

¹⁰⁶ RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

ebaõige tulemuseni, kuna pole välistatud, et sellise isiku kaasamise korral ei jõutaks kas sellise planeeringulahenduseni või tuleks üldse planeeringust loobuda. Huvitatud või puudutatud isiku õigel ajal kaasamata jätmine on menetlusviga, mille mõju lõplikule otsusele ei saa välistada.¹⁰⁷

Eeltoodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et huvitatud või puudutatud isiku kaasamata jätmine planeerimismenetlusse või informeerimiskohustuse täitmata jätmine on nimetatud isikutel aluseks planeerimisotsuse vaidlustamiseks. Riigikohtu sõnul ei ole kaebeõiguse seisukohalt oluline, kas kaasamata jätmine võib mõjutada planeerimismenetluse tulemust või mitte. Kaebaja ei pea kaebuses näitama, millised olid kaasamata jätmise tagajärjed. Küsimus, millised on kaasamata jätmise tagajärjed, lahendatakse asja sisulises menetluses.¹⁰⁸ Seega ei pea planeerimismenetlusse kaasamata jätmise korral isik halduskohtule kaebuse esitamiseks ootama, kuni planeering kehtestatakse, vaid isikul on võimalik vaidlustada ka planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani otsuseid, mis võetakse vastu enne planeeringu kehtestamist.

2.5 Planeeringu kooskõlastamine

Enne planeeringu vastuvõtmist kooskõlastab planeeringu koostamist korraldav haldusorgan planeeringu vastavalt seadusele. PlanS-i kohane kooskõlastus on planeeringu sisuline ja õiguslik eelkontroll vastavate riigiasutuste poolt enne planeeringu vastuvõtmist.¹⁰⁹ Erinevate planeeringu liikide puhul kooskõlastatakse planeeringud planeeritava ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ning riigiasutustega, kelle valitsemisalasse planeering võib puutuda. PlanS sätestab asutused ja ametid, kellelt kooskõlastuse küsimine on kohustuslik ning juhud, millal kooskõlastus planeeringule küsitakse vajadusel (PlanS § 17 lõiked 1-3). Lisaks PlanS-is loetletud ametkondadele, kellega tuleb planeering kooskõlastada, on ka mitmetes eriseadustes loetletud ametkonnad, kellega planeering kooskõlastatakse.

Varasematel aastatel on kohalikud omavalitsused nõudnud planeeringu kooskõlastamist ka tehnovõrkude valdajatega ning maaomanikega. Sellega pidasid kohalikud omavalitsused silmas mitmeid eesmärke, näiteks tuleb planeeringus ettenähtud tehnovõrkude rajamises tulevaste võimalike omanikega kokku leppida, et ei tekiks nendega hiljem probleeme või takistusi

¹⁰⁷ RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ J. Lass, lk 26.

planeeringu kehtestamisel, et jääksid ära aeganõudvad vaidlustused.¹¹⁰ PlanS § 17 kohaselt kooskõlastatakse planeering ainult riigiasutustega. Seetõttu ei ole kohalikel omavalitsustel õigust nõuda planeeringu kooskõlastamist tehnovõrkude valdajate ja maaomanikega. Tehnovõrkude ning kinnisasjade omanikega tuleb planeeringu koostamise tagamiseks vajalikud küsimused lahendada PlanS § 16 kohase koostöö raames.¹¹¹

Tekib küsimus, kas planeerimismenetluses esitatud kooskõlastus on planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani jaoks õiguslikult siduv või mitte. PlanS ei sätesta, et kooskõlastamata jätmisel ei tohiks planeeringut vastu võtta (v.a PlanS § 17¹ lõige 3) ega kehtestada. PlanS § 17 lõige 4 sätestab, et kui planeeringu kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele. Eeltoodud sättest tuleneb, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmise planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada. Planeeringu kooskõlastamata jätmise ei tähenda, et planeerimismenetlus kohe lõpetatakse. Sellisel juhul tuleb planeeringu koostajal planeerimislahendust muuta ning esitada muudetud planeeringulahendus uuesti PlanS-is nimetatud haldusorganitele kooskõlastamiseks. Samas ei ole planeerimismenetlust läbi viivale haldusorganile siduvad ettepanekud, mis tuginevad otstarbekuse kaalutlusel. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus 15. aprilli 2010. a määruses.¹¹² Juhul kui planeeringu koostamise korraldaja võtab planeeringu vastu vaatamata kooskõlastusele, millega jäetakse viitega vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktile või kehtestatud planeeringule planeering kehtestamata, on planeeringu vastuvõtmise otsus õigusvastane. Kooskõlastaja seisukoha arvestamata jätmise võib olla oluline menetlusviga, mis toob endaga kaasa planeeringu vastuvõtmise otsuse tühistamise.

PlanS § 17 lõige 5 sätestab, et kui kooskõlastuse taotlusele ei ole kooskõlastaja vastanud ühe kuu jooksul taotluse kättesaamise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid. Eeltoodud sättest tuleneb, et kui tähtaegselt kooskõlastust ei anta, on planeeringu koostajal õigus arvestada, et planeeringu kohta ei olegi

¹¹⁰ E. Oidermaa. Planeeringu õiguskorraldus. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus, 2004, lk 32.

¹¹¹ J. Lass, lk 50.

¹¹² RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

vastuväiteid ega ettepanekuid. Samas ei keela eeltoodu säte planeeringu koostajal ka pärast tähtaega esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist. Tartu Ringkonnakohus on 3. juuni 2008. a otsuses märkinud, et PlanS § 17 lõikes 5 sätestatud tähtaeg omab ainult distsiplineerivat iseloomu, tegemist ei ole õigust lõpetava tähtajaga.¹¹³

PlanS-ist ei selgu, kas planeerimismenetluses esitatud kooskõlastusel on siduv toime ka väljapoole haldust, s.o planeeringu algatamise ettepaneku teinud isiku, puudutatud ning huvitatud isiku suhtes. Üksikisiku ees vastutab planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan planeerimismenetluse eest tervikuna, ka juhul, kui viga oli tingitud tema jaoks siduvalt teise haldusorgani kooskõlastusest.¹¹⁴ Üksnes planeerimismenetluse algatanud haldusorgan esineb väljapoole suunatuna iseseisvalt – seda eriti planeeringu taotleja suhtes. Kooskõlastajal on vastavalt oma pädevusele õigus osaleda planeerimismenetluses ning vajadusel takistada planeeringuga mittesobivate haldusaktide andmist, kuid ta ei vastuta planeeringu taotleja ees planeerimismenetluses vastu võetud otsuste eest. Kui haldusakti andmisest tuleb keelduda seetõttu, et teine haldusorgan jättis andmata vajaliku kooskõlastuse, ei saa planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan põhjendada keeldumisotsust pelgalt viitega kooskõlastuse puudumisele, vaid ära tuleb näidata motiivid, mille tõttu kooskõlastus andmata jäi.¹¹⁵ Eeltoodust tuleneb, et planeeringust huvitatud isik ei saa vaidlustada kooskõlastaja poolt antud kooskõlastust või kooskõlastuse andmisest keeldumist. Isikul on üksnes võimalik vaidlustada planeerimismenetluse läbi viiva haldusorgani planeerimismenetluses vastu võetud otsust.

Kuigi PlanS-is on sätestatud riigiasutuste ring, kellega tuleb planeering kooskõlastada ning kooskõlastamise protseduur, ei selgu PlanS-is kooskõlastuste õigusliku olemuse kohta *expressis verbis* midagi. Seega ei ole üheselt selge, kas enne planeeringu vastuvõtmist ning avalikku väljapanekut vastavate institutsioonide kooskõlastused kujutavad endast eelhaldusakte või saab kooskõlastust lugeda planeerimismenetluse menetlustoiminguks.

HMS § 16 lõige 1 sätestab, et kui taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust ja seda ei ole antud, edastab haldusorgan taotluse koopia koos

¹¹³ TrtRnK 03.06.2008, 3-07-2527.

¹¹⁴ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006, lk 149-150.

¹¹⁵ *Ibid*, lk 150.

dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada arvamus. HMS § 16 lõike 1 eesmärk on käsitleda kooskõlastusi kui asutusevahelist asjaajamist, mitte kui menetlusosalisele suunatud haldusakte.¹¹⁶ Nagu juba eelpool märgitud, ei ole ühelgi juhul kaasatud asutuse arvamusel, sh kooskõlastusel, siduvat toimet väljapoole haldust, s.o haldusakti adressaadi, taotleja ja kolmandate isikute suhtes¹¹⁷, kooskõlastusel puudub välismõju.¹¹⁸ Kuna kooskõlastusel puudub haldusaktile omane ühepoolne korralduslik iseloom, siis ei ole kooskõlastused haldusaktid, isegi mitte eelhaldusaktid, vaid täitevvõimu sisened menetlustoimingud sõltumata sellest, kas õigusaktide kohaselt on kooskõlastuse andmine vältimatu eeltingimus lõpliku haldusakti andmiseks, või pöördub põhihaldusorgan teise asutuse poole ilma, et ta selleks kohustatud oleks.¹¹⁹

Seega on planeerimismenetluses haldusorgani poolt antav HMS § 16 lõike 1 kohane haldusorganile siduva iseloomuga kooskõlastus täitevvõimu sisene menetlustoiming, millel puudub ühepoolne korralduslik iseloom. Ka Riigikohus on 15. aprilli 2010. a otsuses leidnud, et kooskõlastus ei vasta üldjuhul eelhaldusakti tunnustele, mis on sätestatud HMS § 52 lõike 1 punktis 2 – selle eesmärk ei ole teha kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavat asjaolu.¹²⁰

Riigikohtus on planeerimismenetluses antavate kooskõlastuste õigusliku olemuse kohta märkinud järgmist:

- 1) planeerimismenetluse raames antavad kooskõlastused ei kujuta endast iseseisvaid haldusakte, vaid on planeerimismenetluse menetlustoimingud;¹²¹
- 2) planeerimismenetluse raames antavatele kooskõlastustele kohaldub HMS §-i 16 regulatsioon ka siis, kui tegemist on n-ö siduvate kooskõlastustega;
- 3) kohaliku omavalitsuse ja keskkonnaorgani vahekord kohaliku omavalitsuse taotluse lahendamisel on haldussisene, seetõttu ei ole kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev

¹¹⁶ A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt, lk 144.

¹¹⁷ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 149.

¹¹⁸ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2004, lk 130.

¹¹⁹ H.U. Erichsen. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Ümbertöötatud trükk. Berlin, New York, 1998, lk 351.

¹²⁰ RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

¹²¹ RKHko 27.01.2010, 3-3-1-12-07.

vaidlustamine võimalik ning selliseid kooskõlastusi saab vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga.¹²²

Eeltoodust tuleneb, et planeerimismenetluse raames antavad kooskõlastused on täitevvõimu sisesed menetlustoimingud, mille iseseisev vaidlustamine ei ole võimalik. Selliseid kooskõlastusi saab isik vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga.

2.6 Naaberkinnisasjade omanike nõusolek

PlanS § 9 lõike 10 punktide 2 ja 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus lubada ilma detailplaneeringut koostamata olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile üksikelamu või korterelamu ehitusprojekti koostamist ja elamu püstitamist, kui kohalik omavalitsus on saanud projekteerimistingimuste eelnõu kohta naaberkinnisasja omanike kirjaliku nõusoleku. Tekib küsimus, milline on naaberkinnisasjade omanike nõusolekute õiguslik olemus ning kas kohalik omavalitsus võib lubada ka ilma naaberkinnisasjade omanike nõusolekuteta elamu ehitusprojekti koostamist ning elamu püstitamist.

Riigikohus on 6. novembri 2002. a otsuses märkinud, et piirinaabrite kooskõlastuste puhul ei ole tegemist selliste kooskõlastustega, mis on ette nähtud PES¹²³ §-s 17.¹²⁴ PES § 17 sisaldas sarnast regulatsiooni nagu praegu kehtiv PlanS § 17, määratledes asutused, kellega planeering tuleb kooskõlastada. Seega ei saa projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamist käsitleda PlanS § 17 ning HMS § 16 lõike 1 mõttes kooskõlastamisena.

Reeglina peab naaberkinnisasja omanike nõusolek olema eelduseks, et rakendada PlanS § 9 lõikes 10 sätestatud detailplaneeringu koostamata jätmise erisust. Juhul, kui naaber keeldub nõusoleku andmisest, tuleb PlanS § 9 lõike 10 punkti 3 kohaselt kohalikul omavalitsusel teha otsus erandi lubamiseks või sellest keeldumiseks, kaaludes naabri seisukoha tõsidust ja põhjendatust ning arvestades naabri huviga.¹²⁵ Kui kohalik omavalitsus ei kaalu naabri seisukohti

¹²² RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10.

¹²³ RT I 1995, 59, 1006 ... RT I 2002, 63, 387.

¹²⁴ RKHko 06.11.2002, 3-3-1-62-02.

¹²⁵ Planeerimiseseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009, lk 5.

ega huve, siis võib see olla oluline menetlusviga, mis toob endaga kaasa kohaliku omavalitsuse otsuse vaidlustamise korral vaidlustatud otsuse tühistamise. Naabritel, kelle käest nõusolekut ei küsitud või kelle vastuväiteid kohalik omavalitsus otsuse tegemisel ei kaalunud, on võimalik vaidlustada kohaliku omavalitsuse otsust, millega kinnitatakse elamu projekteerimistingimused või otsust, millega antakse elamu ehitamiseks ehitusluba.

2.7 Ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek

Planeerimismenetluses annavad riigiasutused lisaks PlanS §-s 17 sätestatud kooskõlastustele ka nõusolekuid. Näiteks ranna või kalda ehituskeeluvööndisse ulatuvat ehitamist võib LKS¹²⁶ § 40 lõike 3 kohaselt planeerida üksnes juhul, kui saadakse Keskkonnaametilt nõusolek ehituskeeluvööndi vähendamiseks.

PlanS jätab lahtiseks küsimuse, kas planeerimismenetluse käigus Keskkonnaameti poolt ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku andmist saab käsitada eelhaldusakti andmise menetlusena või üksnes planeerimismenetluse menetlustoiminguna. Seetõttu peab autor vajalikuks teha kindlaks Keskkonnaameti nõusoleku õiguslik iseloom.

Riigikohus on 21. septembri 2011. a otsuses analüüsinud planeerimismenetluse käigus ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamisel Keskkonnaameti nõusoleku õigusliku olemust. Riigikohus märkis, et planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku taotlust lahendavat haldusorganit tuleb HMS § 11 lõike 1 punkti 4 kohaselt käsitada planeerimismenetluses menetlusosalisena ning vastava nõusoleku lahendamist planeerimismenetluse menetlustoiminguna. Samuti leiab Riigikohus, et sellisele nõusolekule saab kohaldada HMS § 16 lõikes 1 sätestatud kooskõlastuse regulatsiooni.¹²⁷ I. Koolmeister on jäänud käesolevas asjas eriarvamusele. Otsusele lisatud eriarvamuses märkis I. Koolmeister, et ei saa järeldada, et oma struktuurilt keerukates menetlustes ei saaks menetlustoimingud esineda HMS-i tähenduses haldusaktidena (õigemini nende andmise menetlusena), eelkõige eelhaldusaktidena, millele kohaldatakse haldusakti ja selle andmise menetluse sätteid. Ta leiab, et Keskkonnaameti poolt antav ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek on haldusakt.

¹²⁶ RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 30.12.2001, 13.

¹²⁷ RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos kohtunik I. Koolmeisteri eriarvamusega.

Töö autor nõustub eelnimetatud Riigikohtu otsusele lisatud eriarvamuses toodud seisukohaga, et Keskkonnaameti poolt antav ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek on haldusakt, täpsemalt eelhaldusakt, seda järgmistel põhjustel.

Ehituskeeluvööndi vähendamise menetlust reguleerib LKS. Vastavalt LKS § 40 lõikele 3 võib ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada üksnes Keskkonnaameti nõusolekul. Ehituskeeluvööndi vähendamiseks esitab kohalik omavalitsus LKS § 40 lõike 4 kohaselt Keskkonnaametile taotluse ja PlanS-i kohaselt vastuvõetud üldplaneeringu, kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu või vastuvõetud detailplaneeringu, kui kehtestatud üldplaneering puudub (LKS § 40 lõike 4 punktid 1-3). Eeltoodust tuleneb, et ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolekut küsitakse alles pärast planeeringu vastuvõtmist.

Pärast kohaliku omavalitsuse poolt vastava taotluse ning vastuvõetud planeeringu esitamist hindab Keskkonnaamet ehituskeeluvööndi vähendamise vastavust ranna või kalda kaitse eesmärgile ja LKS § 40 lõikes 1 sätestatule. LKS § 40 lõike 1 kohaselt võib ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada, arvestades ranna või kalda kaitse eesmärgi ning lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Samuti tuleb Keskkonnaametil nõusoleku andmisel või sellest keeldumisel arvestada ka LKS § 38 lõigetes 4 ja 5 sätestatud eranditega. Ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmine ning nõusolek peavad vastama LKS § 40 lõikes 1 sätestatud kriteeriumitele.

Rannale ja kaldale ehitamise lubamist ei saa Keskkonnaamet põhjendada üksnes konstateeringuga, et ehitamine ei kahjusta seaduses loetletud ranna ja kalda kaitsmise eesmärgi. Keskkonnaameti otsuses peab väljenduma sisuline põhjendus, mille tulemusel jõuti järeldusele, et selles konkreetses kohas rannale ja kaldale ehitamisel ei kahjusta erahuvid avalikke huve.¹²⁸ LKS § 40 lõikes 3 sätestatud nõusoleku andmisel ei kiida Keskkonnaamet planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt esitatud planeeringut lihtsalt heaks, vaid ta peab tegema ise kaalutusotsuse. LKS-ist tuleneva nõusoleku andmine või sellest keeldumine peab lähtuvalt LKS

¹²⁸ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 21.11.2007. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee>, lk 18.

§ 40 lõikes 1 sätestatud kriteeriumitest olema põhjendatud ning põhjendused kontrollitavad. Seetõttu saab asuda seisukohale, et LKS § 40 lõikes 3 sätestatud kaalutletud nõusoleku andmine ei ole samastatav HMS §-s 16 sätestatud kooskõlastuse või arvamusega. Samuti erineb LKS § 40 lõikes 3 sätestatud nõusoleku andmine PlanS § 17 lõikes 5 sätestatud kooskõlastusest selle poolest, et LKS ei sätesta võimalust lugeda nõusolek antuks vaikimisi.

Kuna ehituskeeluvööndisse ulatuvat ehitamist võib planeerida üksnes vastavalt Keskkonnaameti nõusolekul, siis piirab Keskkonnaameti nõusolek kohaliku omavalitsuse valikudiskretsiooni planeeringulahenduse osas. LKS § 40 lõikes 3 sätestatud nõusoleku puudumisel ei ole planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil võimalik ehituskeeluvööndit vähendavat planeeringut kehtestada. Seega on Keskkonnaameti poolt ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek või keeluvööndi vähendamisest keeldumise otsus kohalikule omavalitsusele planeeringu menetlemisel siduv. Keskkonnaameti antaval nõusolekul on eelhaldusakti tunnused, kuna sellega määratakse hilisema lõppotsuse jaoks siduvalt kindlaks haldusakti üksiku eelduse olemasolu, kuid nõusolekuga lõppotsusest sõltumatult mingeid õiguslikke tagajärgi ei teki, sest LKS § 40 lõike 6 kohaselt jõustub ehituskeeluvööndi laiuse vähendamine alles kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel.

Kuigi ehituskeeluvööndi vähendamist saab taotleda üksnes kohalik omavalitsus planeerimismenetluse käigus, mitte planeeringust huvitatud isik või kinnistu omanik, siis võib esmapilgul tunduda, et Keskkonnaameti poolt antav nõusolek on käsitatav haldusesisese aktina. Vaatamata asjaolule, et akti vahetuks aadressiks on planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan, on aktil planeeringut taotleva isiku suhtes otsene õiguslik toime s.t tegemist on välismõju omava aktiga. Keskkonnaameti poolt antav nõusolek või nõusolekust keeldumine puudutab planeeringut taotleva isiku huve otseselt, sest sellest sõltub planeeringulahendus ning planeeringu edasine menetlemine.

HMS § 11 lõike 1 punkti 3 kohaselt on haldusmenetluses menetlusosaliseks ka isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada (kolmas isik). Kuna Keskkonnaameti poolt antav nõusolek või nõusolekust keeldumine puudutab planeeringut taotleva isiku huve, siis tuleb lugeda planeeringut taotlev isik planeerimismenetluse käigus ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku

andmise menetluses menetlusosaliseks, kelle laienevad kõik HMS-ist menetlusosalisele tulenevad õigused ning kohustused.

Eeltoodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et Keskkonnaameti poolt planeerimismenetluse käigus antav ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek on eelhaldusakt, mille andmine on LKS-i kohaselt nõutav enne lõppakti s.o planeeringu kehtestamise otsuse andmist. Seetõttu tuleks ümber vaadata seisukoht, et planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku lahendamist tuleks vaadelda üksnes planeerimismenetluse menetlustoiminguna.¹²⁹

Eelhaldusakti saab vaidlustada alati, kui lõplik akt, mille andmist eelhaldusakt ette valmistab, puudutaks isiku õigusi ja kui eelhaldusakt on lõppakti mõju kujundamisel määrav.¹³⁰ Keskkonnaameti poolt planeerimismenetluse käigus antavat haldusakti, millega antakse nõusolek ehituskeeluvööndi vähendamiseks või keeldutakse nõusoleku andmisest, on isikul võimalik vaidlustada HKMS §-s 46 sätestatud kaebetähtaja jooksul, kui haldusakt rikub tema subjektiivseid õigusi, tal on puutumus vaidlustatava haldusaktiga või kui haldusakt võib suure tõenäosusega tuua kaasa isiku õiguste rikkumise tulevikus.

2.8 Keskkonnamõju strateegiline hindamine planeerimismenetluses

Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse keskseks eesmärgiks on planeeringuga kaasnevate keskkonnamõjude kohta informatsiooni kogumine ja analüüsimine ning keskkonnakaalutluste integreerimine planeerimise protsessi selle võimalikult varajases staadiumis.¹³¹ Keskkonnamõju strateegilise hindamise esemeks on strateegiline planeerimisdokument. Strateegiline planeerimisdokument on KeHJS¹³² § 31 kohaselt muuhulgas üleriigiline, maakonna- ning üld- või detailplaneering PlanS-i tähenduses.

Keskkonnale avaldatava mõju strateegiline hindamine on kohustuslik üksnes seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb KeHJS § 33 lõike 1 punktide 2 ja 3

¹²⁹ RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.

¹³⁰ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 147.

¹³¹ P. Sarv. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. – Juridica 2008, nr 10, lk 691.

¹³² RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 15.

kohaselt läbi viia üleriigilise, maakonna- või üldplaneeringu koostamisel. Detailplaneeringu koostamisel on mõjude hindamine kohustuslik juhul, kui kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud olulise keskkonnamõjuga tegevust või kavandataval tegevusel on potentsiaalselt oluline keskkonnamõju. KeHJS § 33 lõike 1 punktide 2 ja 3 ning PlanS § 1 lõike 5 kohaselt korraldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist planeerimisdokumendi koostamise käigus enne selle dokumendi kehtestamist. Eeltoodust tuleneb, et keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on üldjuhul integreeritud planeerimismenetlusse ning see viiakse läbi üldjuhul planeerimismenetluse raames.

PlanS-ist ei selgu, millises planeerimismenetluse etapis keskkonnamõju strateegiline hindamine peaks toimuma. KeHJS § 43 kohaselt tuleb keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi arvesse võtta strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel ning PlanS § 18 lõike 1 kohaselt tähendab planeeringu vastuvõtmine kohaliku omavalitsuse kinnitust, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele. Planeeringu vastuvõtmine tähendab ühtlasi planeeringu koostamise etapi lõpuleviimist. PlanS § 18 lõikes 1 sätestatud asjaolusid saab kohalik omavalitsus kinnitada üksnes eeldusel, et planeeringu koostamisel on ta täitnud muuhulgas KeHJS-st tulenevad strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja kohustused. Seega peab keskkonnamõju strateegiline hindamine olema üldjuhul korraldatud enne planeeringu vastuvõtmist. Ka Ringkonnakohus on 3. novembri 2010. a otsuses märkinud, et KeHJS-st ja PlanS-st koosmõjus tuleneb, et keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb läbi viia planeeringu vastuvõtmise ajaks.¹³³

Riigikohus tegi 2011. a novembris neli määrust¹³⁴, milles selgitas keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise vaidlustamise võimalusi. Riigikohus on nimetatud määrustes nentinud, et keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise otsus on menetlustoiming planeerimismenetluses. Tegemist pole eelhaldusaktiga, millega otsustataks küsimus edasise planeerimismenetluse suhtes siduvalt ja mis võtaks võimaluse esitada edasises planeerimismenetluses vastuväiteid ja ettepanekuid keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimise küsimuses. Seega ei saa keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmine

¹³³ TlnRnK 03.11.2010, 3-08-888.

¹³⁴ RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-63-11; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-58-11 ja RKHKm 21.11.2011, 3-3-1-48-11.

planeerimismenetluses iseseisvalt rikkuda isiku õigusi ega piirata tema võimalusi esitada seisukohti keskkonnaküsimustes ning planeeringu õiguspärasuses ning seega ei ole isikul võimalik keskkonnamõju strateegilise hindamise algamata jätmise otsust üldjuhul iseseisvalt vaidlustada.

Planeeringu koostamisel korraldatakse KeHJS § 33 lõike 1 punktide 2 ja 3 ning § 35 lõike 2 kohaselt keskkonnamõju strateegiline hindamine selle vajadust hindamata ja põhjendamata juhul, kui kavandatakse KeHJS-is loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevusi või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevusi. Kui planeeringuga kavandatakse olulise keskkonnamõjuga tegevusi, on keskkonnamõju strateegilise hindamise algamata jätmise vaidlustamine lubatav. Kuna haldusorganil puudub sellisel juhul kaalutlusruum keskkonnamõju olulisuse või strateegilise hindamise vajalikkuse üle, on keskkonnamõju strateegilise hindamise algamata jätmine ilmne ja oluline menetlusviga. Samale järeldusele jõudis ka Riigikohus 2011. a tehtud määrustes.

Ka juhul kui planeeringuga kavandatakse eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust, tuleb planeerimismenetluses korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine selle vajadust hindamata ja põhjendamata. KeHJS § 6 lõikes 2 ja § 33 lõike 1 punktis 1 on loetletud valdkonnad, kuhu kuuluvate tegevuste kavandamisel tuleb haldusorganil anda eelhindang tegevuse keskkonnamõju olulisusele. Eelhindang tuleb anda, lähtudes KeHJS-s loetletud kriteeriumitest. Riigikohus leidis 2011. a tehtud määrustes, et haldusorganil on KeHJS § 6 lõikes 2 ja § 33 lõike 1 punktis 1 loetletud tegevuste kavandamisel küll hindamisruum selles osas, kas loetellu kuuluval tegevusel on konkreetsel juhul eeldatavalt oluline keskkonnamõju või mitte, kuid puudub õigus kaaluda keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkust. Tegemist on erinevaid regulatsioone järgivate otsustustega - keskkonnamõju olulisus tuleb kindlaks määrata KeHJS § 6 lõikes 3 sätestatud kriteeriumitest lähtuvalt, keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkus aga KeHJS § 33 lõigete 3-6 alusel.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et kui kohustus keskkonnamõju strateegiline hindamine läbi viia põhineb vahetult seadusel ega jäta haldusorganile kaalutlusruumi, on keskkonnamõju strateegilise hindamise algamata jätmise iseseisev vaidlustamine menetlustoiminguna planeerimismenetluses aktsepteeritav.

Lisaks juhtudele, kus keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb planeerimismenetluses alatatada selle vajadust põhjendamata, sätestab KeHJS ka juhtumid, mil keskkonnamõju tuleb hinnata selle vajaduse korral ning keskkonnamõju strateegiline hindamise algatamise otsusele tuleb lisada asjakohane põhjendus. Strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju tuleb KeHJS § 33 lõike 2 punktide 1-2 kohaselt vajadusel hinnata ka siis, kui strateegilises planeerimisdokumendis tehakse muudatusi ning kui strateegilise planeerimisdokumendiga kavandatakse tegevust, mille jaoks on vaja tegevusluba. Keskkonna strateegilise hindamise vajalikkusele annab haldusorgan hinnangu KeHJS § 33 lõigetes 3-5 sätestatud kriteeriumite ja lõikes 6 nimetatud asutuste arvamuste põhjal. Seega ei ole tegemist vahetult seadusel põhineva ning haldusorganile kaalutlusruumi mitte jätva kohustusega keskkonna strateegiline hindamine läbi viia. Riigikohus on 2011. a novembri määrustes leidnud, et kui haldusorganil on planeeringu menetlemisel hindamisruum kavandatava tegevuse eeldatava keskkonnamõju olulisuse osas, ei ole põhjendatud keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise kui menetlustoimingu vaidlustamise võimaldamine. Kuna sellisel juhul ei tulene keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimise kohustus vahetult seadusest, vaid eeldab haldusorgani hindamisotsust, ei ole keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise näol tegemist ilmse menetlusveaga. Haldusorgani hinnangut keskkonnamõju olulisusele ning sellest tulenevat otsust keskkonnamõju strateegilise hindamises algatamata jätmiseks saab sel juhul halduskohtus vaidlustada koos lõpliku haldusaktiga.¹³⁵

Eeltoodust tuleneb, et Riigikohtu praktika kohaselt on haldusorgani otsuse, milles hinnatakse planeerimismenetluse käigus keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkust, vaidlustamine võimalik üksnes koos lõpliku haldusaktiga, kui haldusorganil on planeeringu menetlemisel hindamisruum kavandatava tegevuse eeldatava keskkonnamõju olulisuse osas.

2.9 Planeeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek

Peale planeeringu kooskõlastamist teeb planeeringu koostamise korraldaja planeeringu vastuvõtmise otsuse ning korraldab planeeringu avaliku väljapaneku (PlanS § 18 lõiked 1 ja 3). Planeeringu vastuvõtmisega kinnitab planeeringu koostamise korraldaja, et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele ning planeering vastab riigi, maakonna või

¹³⁵ RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.

valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele. Riigikohus on 18. veebruari 2002. a otsuses leidnud, et otsusega planeeringu vastuvõtmise kohta annab planeeringu menetleja hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähteseisukohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis.¹³⁶

PlanS § 18 lõike 1 kohaselt teeb kohalik omavalitsus planeeringu vastuvõtmise otsuse. Planeeringu vastuvõtmine tähendab, et sellekohast otsust tegev linna- või vallavalitsus või volikogu tunnistavad, et planeering on valmis, vastab sisuliselt nende tahtele, on saanud kõik vajalikud kooskõlastused ning selle sisu ja menetlemine vastavad seadusele.¹³⁷ Planeeringu vastuvõtmine ei tähenda, et planeering üldse kehtestatakse või et see kehtestatakse just vastuvõetud kujul. Planeeringu vastuvõtmisotsuse regulatsiooniks on vaid otsustus, et läbi tuleb viia planeerimismenetluse järgnevad etapid (väljapanek, arutelu, planeeringu kehtestamise kaalumine). Planeeringu vastuvõtmisel ei tehta kindlaks siduvalt planeeringu nõuetekohasust.¹³⁸ Planeeringu vastuvõtmisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid. Seetõttu saab planeeringu algatamise otsust käsitleda planeerimismenetluses tehtava menetlustoiminguna. Riigikohus on 12. juuni 2008. a määruses leidnud, et planeeritaval alal maa tagastamise õigustatud subjektil, keda ei ole planeerimismenetlusse kaasatud, on õigus vaidlustada planeeringu vastuvõtmist, kuna maa tagastamise õigustatud subjekti planeerimismenetlusse kaasamata jätmine võib viia ebaõige tulemuseni, kuna pole välistatud, et sellise isiku kaasamise korral ei jõutaks kas sellise planeeringulahenduseni või tuleks üldse planeeringust loobuda.¹³⁹

Planeeringu vastuvõtmise otsust kui menetlustoimingut ei ole isikul üldjuhul võimalik iseseisvalt vaidlustada. Erandkorras on planeeringu vastuvõtmise otsust sarnaselt planeeringu algatamise otsusega võimalik vaidlustada, kui isik leiab, et otsus rikub sõltumata lõplikust haldusaktist tema subjektiivseid õigusi või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult isiku õigusi rikkuva haldusakti andmise või kui esinevad muud Riigikohtu poolt nimetatud asjaolud, mis lubavad menetlustoimingu iseseisvat vaidlustamist.

¹³⁶ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

¹³⁷ J. Lass, lk 27.

¹³⁸ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 144-145.

¹³⁹ RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

PlanS-ist ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustust algatatud ja koostatud planeering igal juhul vastu võtta. Samuti ei ole PlanS-is sätestatud tingimusi ega aluseid, mille olemasolul võib planeerimismenetluse läbiviija planeeringu vastuvõtmisest keelduda. Seetõttu tekib küsimus, kas planeeringu koostamise korraldajal on üldse õigus keelduda planeeringu vastuvõtmisest.

Kui planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan jõuab juba planeeringu vastuvõtmise otsustamisel seisukohale, et planeeringu vastuvõtmine pole võimalik, siis oleks ebamõistlik teha edasisi kulusi ja läbida järgmised planeeringu etapid ning teha negatiivne otsus planeeringu kehtestamise staadiumis. Riigikohus on 16. detsembri 2008. a otsuses leidnud, et kohalikul omavalitsusel on õigus keelduda planeeringu vastuvõtmisest. Riigikohus märkis, et seadus ei sätesta neid kriteeriume, millest juhindudes planeeringu võib jätta vastu võtmata. Mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähte-eesmärgile ja lähtetingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Riigikohus loeb üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või ka selle suure tõenäosuse. Samuti asus Riigikohus seisukohale, et planeeringu vastuvõtmata jätmine ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.¹⁴⁰

Eeltoodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil on õigus ka keelduda planeeringu vastuvõtmisest. Juhul kui planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan otsustab keelduda planeeringu vastuvõtmisest, peab haldusorgan keeldumise vormistama haldusaktina. Planeeringu vastuvõtmisest keeldumise otsustus on HMS § 43 lõike 2 kohaselt haldusakt, mille andmisel tuleb arvestada hea halduse põhimõtteid, sealhulgas haldusorgani kohustust tagada avaldaja menetlusõigused ning järgida haldusaktile esitatavaid sisu- ja vorminõudeid. Planeeringu vastuvõtmata jätmise otsust on sarnaselt planeeringu algatamisest keeldumise otsusega isikul võimalik vaidlustada, kui see rikub tema subjektiivseid õigusi või kui otsus puudutab otseselt tema huvisid.

Pärast planeeringu otsuse vastuvõtmist korraldatakse planeeringu avalik väljapanek. Planeeringu avalik väljapaneku eesmärgiks on esialgse planeeringulahenduse tutvustamine üldsusele ning

¹⁴⁰ RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08.

võimalikult paljude isikute kaasamine planeerimismenetlusse. Riigikohus on 19. mai 2011. a otsuses rõhutanud, et avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega.¹⁴¹ Avalik väljapanek tuleb korraldada asulas, kus planeeritav maaüksus paikneb (PlanS § 18 lõiked 2 ja 3), kuna see aitab kaasata planeeringuala lähiümbruse elanikke planeerimismenetlusse. Riigikohus on 12. mai 2008. a otsuses toonitanud, et avaliku väljapaneku korraldamine on oluline, kuna ei saa välistada võimalust, et avalikkuse nõuetekohase kaasamise korral esitatakse planeerimismenetluse käigus seisukohti, mis lõplikku planeeringulahendust muudaks.¹⁴²

Igal isikul on PlanS § 20 lõike 1 kohaselt õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid. Riigikohus on 15. jaanuari 2009. a otsuses märkinud, et ettepanekute tegemise õiguse mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algataja eesmärkidega.¹⁴³ Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ning täiendava informatsiooni kogumiseks.

PlanS § 20 lõike 2 kohaselt on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud planeeringu avaliku väljapaneku ajal edastatud ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikule edastama oma põhjendatud seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta. Riigikohus on 14. oktoobri 2003. a otsuses leidnud, et ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Ettepanekut saab kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus.¹⁴⁴

Riigikohus on ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku vastuse esitamise nõude kohta 15. jaanuari 2009. a otsuses märkinud, et eelnimetatud nõue kindlustab ettepanekutele ja

¹⁴¹ RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

¹⁴² RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

¹⁴³ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

¹⁴⁴ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

vastuväidetele piisava tähelepanu pööramise planeeringu koostamise korraldaja poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.¹⁴⁵

Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele peab vastama planeeringu koostamise korraldaja. Riigikohus on 17. oktoobri 2007. a otsuses analüüsinud kaasust, kus planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud ettepanekutele vastas arendaja esindaja. Riigikohus leidis, et piisavaks ei saa pidada seda, kui isikute ettepanekutele või vastuväidetele vastab arendaja esindaja. Sellisel juhul ei ole tagatud, et planeeringu koostamise korraldaja kaalub piisava põhjalikkusega esitatud ettepanekuid või vastuväiteid. Samas eeldab diskretsiooniõiguse kasutamine planeeringu menetlemisel ja kehtestamisel seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada.¹⁴⁶

Juhul kui planeeringu koostamise korraldaja ei kaalu planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud ettepanekuid või vastuväiteid ning jätab nendele kirjalikult vastamata, võib see olla oluline menetlusviga, mis toob endaga kaasa planeerimismenetluse läbiviija otsuse vaidlustamise korral vaidlustatud planeerimisotsuse tühistamise. Riigikohus on 15. jaanuari 2009. a otsuses leidnud, et esitatud ettepanekute või vastuväidete nõuetekohane menetlemine võib planeeringu koostamise korraldaja lõplikku otsust mõjutada. Samuti märkis Riigikohus, et ettepanekutele ja vastuväidetele vastamise nõude rikkumine toob vaidlustamise korral enamasti kaasa planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise. Vaid juhul, kui kõiki esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid on lõplikus planeeringulahenduses arvestatud või kui isik oleks oma vastuväidetest loobunud, saab väita, et nendele vastamata jätmine ei võinud mõjutada asja otsustamist.¹⁴⁷

Kui planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan ei vasta planeeringu avaliku väljapaneku ajal isiku esitatud ettepanekutele või vastuväidetele, on isikul võimalik esitada halduskohtule HKMS § 37 lõike 2 punkti 2 kohaselt kohustamiskaebus ning nõuda planeeringu koostamise korraldajalt esitatud ettepanekutele või vastuväidetele vastamist.

¹⁴⁵ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

¹⁴⁶ RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

¹⁴⁷ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

Vastavalt PlanS § 21 lõikele 6 võib avaliku väljapaneku käigus kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isik loobuda oma ettepanekutest või vastuväidetest, teatades sellest kirjalikult planeeringu koostamise korraldajale. Seega näeb PlanS vastuväidetest loobumiseks ette kirjaliku vormi. Selle nõude eesmärgiks on vältida vaidlusi selle üle, kas vastuväite esitanud isik on planeerimismenetluse tulemina planeeringulahendusega nõustunud või mitte. Juhul kui vastavasisulist kirjalikku teadet pole esitatud, ei saa planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan vastuväitest loobumist eeldada. Kui planeeringu koostamise korraldaja arvab, et isik on planeerimismenetluse käigus planeeringulahendusse tehtud muudatusi arvestades planeeringulahendusega nõustunud, on tal võimalik isikuga ühendust võtta ning tema seisukoht üle küsida.¹⁴⁸

2.10 Planeerimismenetluse peatamine

Planeeringu koostamise peatamine võib olla vajalik, kui planeeringu lõpplahendus sõltub kõrgemat järku planeeringust või arengukavast, mis menetleva planeeringu sisu võiks muuta. Sellisel juhul on otstarbekas peatada planeerimismenetlus kuni kõrgemat järku planeeringu või arengukava valmimiseni, et vältida hilisemat planeeringu muutmist vajadust. Tallinna Halduskohus on 07. juuni 2007. a otsuses märkinud, et planeeringu menetlemise peatamise näol on tegemist menetlustoiminguga, mis ajutiselt katkestab planeeringu menetluse staadiumis, kuhu see peatamise otsuse langetamise ajaks on jõudnud.¹⁴⁹

Kuigi planeerimismenetluse peatamiseks puudub seadusest tulenev õiguslik alus, on Riigikohus aktsepteerinud planeerimismenetluse tähtajalist peatamist. Riigikohus on 16. detsembri 2008. a otsuses leidnud, et kuigi HMS-i üldregulatsioon ega ka PlanS-i sätted otseselt ei käsitle menetluse peatamise võimalusi, on menetluse peatamine kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega olukorras, kus menetluse jätkamine tooks kaasa asja ebaõige otsustamise. Samuti märkis kohus, et menetluse peatamine võib olla vajalik, ent teiselt poolt võib see riivata isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele ja sealhulgas isiku õigust menetlusele mõistliku aja jooksul.

¹⁴⁸ P. Sarv. Kohtute aastaraamat 2008. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas, lk 87.

¹⁴⁹ TlnHKO 07.06.2007, 3-06-1615.

Menetlustoimingute edasilükkamine võib olla vastuolus kiire haldusmenetluse põhimõttega. Menetluse edasilükkamine võib riivata ka kaebaja põhiõigusi.¹⁵⁰

Planeerimismenetlust ei tohi peatada määramata ajaks. Planeerimismenetluse peatamise otsuses tuleb välja tuua tähtaeg, kui pikaks ajaks planeerimismenetlus peatatakse. Riigikohus selgitas 16. detsembri 2008. a otsuses, et menetluse peatamise lõppemise võib siduda mõne tulevikus aset leidva toimu või sündmusega.¹⁵¹ Seega ei ole planeerimismenetlust läbi viival haldusorganil vaja menetluse peatamise otsuses märkida täpset kuupäeva, mis ajani menetlus peatatakse, piisab ka viitest tulevikus aset leidvale sündmusele või toimingule. Selliseks sündmuseks võib olla näiteks kõrgemat järku planeeringu kehtestamine või arengukava kinnitamine.

Menetluse peatamine on HMS § 5 lõikest 1 tulenevalt kaalutusotsus, mille langetamisel tuleb arvestada sama paragrahvi lõikes 2 toodud nõuetega viia menetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele ning menetlemise peatamine peab olema sisuliselt põhjendatud.

Riigikohus märkis 16. detsembri 2008. a otsuses, et menetluse peatamise tagajärjel tekkiv viivitus haldusmenetluse läbiviimisel võib kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid. Peatamine on õiguspärane senikaua, kui selleks on olemas objektiivsed ja mõjuvad põhjused ning peatamine on proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga.¹⁵² Juhul kui menetluse peatamise alus langeb ära, on haldusorgan kohustatud menetluse uuendama ning jätkama menetlust kohast, kus menetlus peatati.

Riigikohus leidis 16. detsembri 2008. a otsuses, et planeeringu kehtestamise menetluse peatamine on menetlustoiming. Planeeringu kehtestamise menetluse peatamine ei riku üldjuhul iseseisvalt planeeringu koostamist taotlenud isiku õigusi ega piira tema vabadusi ning ei ole seetõttu halduskohtus vaidlustatav menetluse lõpptulemusena antavast haldusaktist eraldi.¹⁵³

¹⁵⁰ RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

¹⁵³ *Ibid.*

2.11 Planeeringu kehtestamine, vaidlustamine ja kehtetuks tunnistamine

Peale planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel planeeringusse vajalike paranduste ja täienduste tegemist kehtestab planeeringu koostaja korraldaja planeeringu. PlanS ei sätesta üheselt, millise õigusaktiga tuleb planeeringud kehtestada, kuid praktikas kehtestab planeeringu koostamise korraldaja planeeringu kas oma otsuse või korraldusega.

Planeeringu koostamise korraldaja ei ole igal juhul kohustatud planeerimismenetluse eelmised etapid läbinud planeeringut kehtestama. Juhul kui planeeringu koostaja leiab, et eelmistes planeeringu etappides on tehtud vigu või planeeringu kehtestamata jätmiseks on ülekaalukas avalik huvi, võib planeeringu koostaja jätta planeeringu kehtestamata. Riigikohtu 19. mai 2010. a otsuse kohaselt võib ülekaalukaks avalikuks huviks planeeringu kehtestamata jätmisel olla planeeringu realiseerimiseks rahaliste vahendite puudumine, kuid selline olukord esineb eeskätt juhul, kui planeeringu algatamisel ei olnud planeeringu koostaja korraldajal võimalik vastavaid kulutusi ette näha.¹⁵⁴

PlanS sätestab eraldi isikud, keda tuleb ühe nädala jooksul planeeringu kehtestamise otsuse tegemise päevast arvates planeeringu kehtestamisest teavitada tähtsaadetisena edastatud kirjaga. Kohalik omavalitsus peab PlanS § 25 lõike 7 kohaselt teatama tähtsaadetisena edastatud kirjaga detailplaneeringu kehtestamisest isikule, kelle avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud, kinnisasja omanikule, kelle kinnisasi või selle osa on vaja planeeringu elluviimiseks võõrandada, kinnisasja omanikule, kelle kinnisasjale kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld ning puudutatud isikule. Riigikohus on 27. septembri 2005. a määruses märkinud, et kohaliku omavalitsuse kohustus detailplaneeringu kehtestamisest tähtsaadetisega informeerida ei saa piirduda üksnes PlanS § 25 lõikes 7 otsesõnu loetletud isikute teavitamisega. Sarnaselt nende isikutega tuleks teavitada ka isikuid, kes pole küll nimetatud § 25 lõikes 7, kuid kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata.¹⁵⁵ Eeltoodud isikute planeeringu kehtestamisest teavitamine on oluline, kuna planeeringu kehtestamise otsuse ühe kuu pikkune vaidlustamistähtaeg hakkab PlanS § 26

¹⁵⁴ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.

¹⁵⁵ RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

lõike 1 kohaselt kulgema arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest.

Õiguskirjanduses on leitud, et ühekuuline kaebetähtaeg on piisav juhul, kui planeeringute menetlemine ja kehtestamine toimub üksikute kruntide kaupa. Kui detailplaneering hõlmab oluliselt suuremat maa-ala või on tegemist üldplaneeringuga, ei pruugi PlanS § 26 lõikes 1 sätestatud tähtaeg vastata efektiivse õiguskaitse põhimõttele, sest ühekuulise tähtaja jooksul võib olla planeeringu õiguslikke mõjusid raske ammendavalt hinnata.¹⁵⁶

Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on PlanS §-s 26 sätestatud selge alus. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on PlanS § 26 lõike 1 kohaselt õigus igal isikul, kes leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega saab planeerimisseaduse kohaselt iga isik vaidlustada planeeringu kehtestamise otsuse omaenda õiguste väidetava rikkumise tõttu või võimaliku vastuolu tõttu õigusaktiga.

¹⁵⁶ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006, nr 7, lk 454.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada planeerimismenetluses osalevate isikute vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist. Töö tulemusena väidab magistr töö autor järgmist.

Kuigi PlanS ei sätesta otsesõnu erinevate planeerimismenetluse etappide käigus planeerimismenetluse läbi viiva haldusorgani poolt sooritatavate menetlustoimingute ja antavate haldusaktide vaidlustamise võimalusi enne planeeringu kehtestamist, on huvitatud ja puudutatud isikutel, keskkonnaorganisatsioonidel ning avalikkusel võimalik vaidlustada mitmeid haldusorgani poolt planeerimismenetluses antud haldusakte ning tehtud menetlustoiminguid.

Planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoiminguid nagu näiteks planeeringu algatamine, keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine või algatamata jätmine, planeeringu vastuvõtmine ja planeerimismenetluse peatamine, on eelnimetatud isikutel ning avalikkusel võimalik eraldi lõplikust haldusaktist vaidlustada, kui:

- 1) tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane;
- 2) menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest;
- 3) menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks;
- 4) menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.

Planeerimismenetlust läbi viiv haldusorgan võib keelduda planeeringu algatamisest või ka selle vastu võtmisest. Nii planeeringu algatamisest kui ka vastu võtmisest keeldumine tuleb vormistada haldusaktina. Samuti tuleb haldusaktina, täpsemalt eelhaldusaktina vormistada Keskkonnaameti poolt planeerimismenetluse käigus antav ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek või nõusoleku andmisest keeldumine. Planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku lahendamist ei saa vaadelda üksnes planeerimismenetluse menetlustoiminguna. Keskkonnaameti

antaval nõusolekul või nõusolekust keeldumisel on eelhaldusakti tunnused, kuna sellega määratakse konkreetsetes planeeringus siduvalt kindlaks ehituskeelu vööndi asukoht, kuid nõusolekuga või nõusolekust keeldumisega planeeringu kehtestamise otsusest sõltumatult mingeid õiguslikke tagajärgi planeerimismenetluses osalevale isikule ei teki. Seetõttu tuleks ümber vaadata Riigikohtu halduskollegiumi 21.09.2011 otsuses nr 3-3-1-5-11 väljendatud seisukoht, et planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku lahendamist tuleks vaadelda üksnes planeerimismenetluse menetlustoiminguna

Planeerimismenetluses osaleval isikul on võimalik vaidlustada nii planeeringu algatamisest kui vastu võtmisest keeldumise otsust ning Keskkonnaameti antavat nõusolekut või nõusoleku andmise keeldumise otsust HKMS-is sätestatud kaebetähtaja jooksul, kui otsus rikub tema subjektiivseid õigusi, tal on puutumus vaidlustatava haldusaktiga või kui haldusakt võib suure tõenäosusega tuua kaasa isiku õiguste rikkumise tulevikus.

Lisaks eelnimetatud menetlustoimingute ja haldusaktide vaidlustamisele on isikul võimalik esitada halduskohtule kohustamiskaebus, milles ta võib nõuda planeerimismenetlust läbi viivalt haldusorganilt planeeringu avaliku väljapaneku käigus esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele vastamist, planeerimismenetlusse kaasamist ning informeerimiskohustuse täitmist.

Vaatamata asjaolule, et PlanS lubab kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks esitada populaarkaebuse, ei ole teisi planeerimisotsuseid ega menetlustoiminguid iseseisvalt võimalik populaarkaebuse vormis vaidlustada, kuna seaduses ei ole otsesõnu sellist võimalust sätestatud. Huvitatud, puudutatud ning teistel planeeringust huvitatud isikutel on õigus esitada kaebus planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt planeerimismenetluses tehtud toimingute ning vastu võetud haldusaktide peale üksnes subjektiivse avaliku õiguse rikkumise korral või kui isikul on puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.

HKMS-is on sätestatud kaebeõigus ka valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele. Keskkonnaorganisatsioonidel ei ole õigust vaidlustada mitte igat planeerimismenetluse käigus antud haldusakti või tehtud menetlustoimingut. Keskkonnaorganisatsioonil on võimalik vaidlustada planeerimismenetluses üksnes keskkonnakaitse valdkonda kuuluvaid planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani poolt vastu võetud haldusakte või sooritatud

menetlustoiminguid, mis on seotud nende keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.

Planeerimismenetluse käigus vastu võetud haldusaktide või sooritatud menetlustoimingute vaidlustamiseks ei pea tingimata pöörduma halduskohtusse. Selle asemel võib pöörduda vaidega planeerimismenetlust läbi viiva haldusorgani enda poole. Isiku õiguskaitsevõimalused vaidmenetluses on laiemad kui halduskohtus, kuna vaidmenetluses erinevalt halduskohtumenetlusest on võimalik ka haldusorgani tegevuse otstarbekuse kontroll ning seega saab isik oma õigusi kaitsta ka sellest seisukohast.

Kokkuvõtvalt leiab magistritöö autor, vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist tagavad planeerimismenetluses osalevate isikute huvide efektiivse õiguskaitse planeerimismenetluses.

The remedies of contest in planning procedure before the plans are adopted

Summary

The object of research was to examine the remedies of contest available to persons who participate in planning procedure before the plans are adopted.

Although the Planning Act doesn't provide specific possibilities for the challenging adopted administrative acts and procedural acts, performed by administrative authority administering preparation of the plan in different planning procedure stages, the interested and concerned persons, environmental non-governmental organization and the public has the possibility to contest several administrative acts and procedural acts in planning procedure adopted by administrative authority.

Procedural acts, performed by administrative authority administering preparation of the plan, such as the initiation of planning, initiation or non-initiation the strategic environmental assessment, acceptance of plans or suspension of planning procedure can be challenged by persons mentioned above separately from an administrative act, in case:

- 1) it is so important and obvious procedural defect, that can lead to conclusion during the procedure that final administrative act adopted in this procedure can not be lawful;
- 2) procedural irregularity leads to the infringement of the individual right of the participants in the proceeding regardless of the outcome of proceedings;
- 3) procedural irregularity would make it impossible to assess the lawfulness of administrative act.
- 4) challenging the outcome of procedure would be unreasonable and does not allow effective protection against the action of administrative authority.

Administrative authority administering preparation of the plan may refuse initiation or acceptance of planning. The refusal of initiating or accepting the planning must be formed as an administrative act. Also, building exclusion zones reduction consent or refusal to given consent in planning procedure given by Environmental Board must be formed as administrative act, specifically as preliminary administrative act. Adjudication of a matter on consent in reduced

building exclusion zones in planning procedure can not be observed only as procedural acts in planning procedure. The consent or a refusal of consent given by Environmental Board has the lineaments of preliminary administrative act, because it is ascertain in a legally binding manner the location of building exclusion zones in planning, but the consent or a refusal of consent doesn't cause any legal consequences to the persons participating in the planning procedure independently of resolution of adoption the plan. Persons participating in the planning procedure can challenge the decision of initiating plan or refusal of an acceptance of plan, consent given by Environmental Board or the decision of refusal of grant consent during the term of an appeal provided by the Code of Administrative Court Procedure, in case the decision infringes the individual rights, is related to challengeable administrative act or if an administrative act can cause the violation of individual rights in the future.

Despite the fact the Planning Act allows to present *actio popularis* challenging the planning adopted, it is not possible to challenge other administrative acts or procedural acts as an *actio popularis*. Interested persons, the persons concerned or other persons interested in planning have the right to challenge procedural acts and administrative acts only infringement of the individual right or if the person is related to challengeable administrative act or procedural act.

Environmental non-governmental organizations are provided the right to challenge the administrative acts and procedural acts by The Code of Administrative Court Procedure.

Challenge may be filed to administrative authority administering preparation of the plan to contest the administrative acts and procedural acts adopted in planning procedures.

The remedies of contest available to persons who participate in planning procedure before the plans are adopted guarantee the effective protection of the interests of the persons participating in planning procedures.

LÜHENDID

HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	Halduskoostöö seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
LKS	Looduskaitseseadus
PES	Planeerimis- ja ehitusseadus
PlanS	Planeerimisseadus
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
VÕS	Võlaõigusseadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne.
3. Aun, A. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2010.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Toim. E.-J. Truuväli jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2008.
5. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 21.11.2007. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee>.
6. Erichsen, H.U. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Ümbertöötatud trükk. Berlin, New York, 1998.
7. Halduskohtumenetluse seadustiku seletuskiri eelnõu (755 SE) juurde seisuga 06.05.2010. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
8. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde seisuga 11.09.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
9. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005, nr 3, lk 187-199.
10. Kliimann, A.-T. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937.
11. Lass, J. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>.
12. Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/confminist1-15/13edecARATIONljublana_EN.asp
13. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2004.
14. Merusk, K. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, *sine anno*.
15. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Tartu: Juura, 1995.

16. Murphy, W. F., Pritchett, C. H. Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th Ed. McGraw-Hill, Inc: New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto. 1986.
17. Oidermaa, E. Planeeringu õiguskorraldus. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus, 2004.
18. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 461-470.
19. Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006, nr 7, lk 451-454.
20. Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006.
21. Pilving, I. Riigikohtu 2001. Aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002, nr 2, lk 106-120.
22. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.just.ee.
23. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
24. Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu juurde seisuga 21.02.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/>.
25. Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004, nr 1, lk 20-31.
26. Sarv, P. Kaebõigusest avalike huvide kaitseks. – MaksuMaksja, 2007, nr 5, lk 40-42.
27. Sarv, P. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. – Juridica 2008, nr 10, lk 686-692.
28. Sarv, P. Kohtute aastaraamat 2008. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas, lk 85-94.
29. Schoch, Fr., Schmidt-Assmann, E., Pietzner, R. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. Täiend. Trükk, Verlag C.H. Beck: München.
30. Vaarmari, K. Keskkonnavaline subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007, nr 7, lk 450-463.
31. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>.

32. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2005.
33. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 705-718.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

34. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.
35. Halduskohtumenetluse seadustik (kehtetu). – RT I 1999, 31, 425 ... RT 28.11.2011, 2.
36. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 28.12.2011, 1.
37. Halduskoostöö seadus. – RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 3.
38. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
39. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises ülduse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. 08.05.2003. – RT II 2001, 18, 89.
40. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 15.
41. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 30.12.2011, 57.
42. Looduskaitse seadus. – RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 30.12.2001, 13.
43. Planeerimis- ja ehitusseadus (kehtetu). – RT I 1995, 59, 1006 ... RT I 2002, 63, 387.
44. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.
45. Planeerimisseaduse eelnõu seisuga 21.02.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee>.
46. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 08.07.2011, 21.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

47. RKEK 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
48. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
49. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.
50. RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10.
51. RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.
52. RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

53. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-58-11.
54. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-63-11.
55. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.
56. RKHKm 19.03.2012 nr 3-3-1-87-11.
57. RKHKm 21.11.2011, 3-3-1-48-11.
58. RKHKm 22.06.1999, 3-3-1-30-99.
59. RKHKm 23.04.2008 nr 3-3-1-12-08.
60. RKHKm 25.11.2010, 3-3-1-78-10.
61. RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.
62. RKHKm 30.10.2003 nr 3-3-1-68-03.
63. RKHKo 06.03.2007, 3-3-1-94-06.
64. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
65. RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02.
66. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.
67. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.
68. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.
69. RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.
70. RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.
71. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
72. RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08.
73. RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08.
74. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07.
75. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
76. RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03.
77. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.
78. RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.
79. RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.
80. RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11.
81. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05.
82. RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.
83. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10.
84. RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.

85. RKHKo 23.03.2005, 3-3-1-86-04.
86. RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10.
87. RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.
88. RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09.
89. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
90. RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09.
91. RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06.
92. RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03.
93. RKPJKm 08.09.2005, 3-4-1-12-05.
94. RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05.
95. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
96. TlnHKo 07.06.2007, 3-06-1615.
97. TlnRnKo 03.11.2010, 3-08-888.
98. TrtRnKo 03.06.2008, 3-07-2527.
99. TrtRnKo 17.09.2009, 3-08-2100.